**8. LA V REPUBLICA FRANCESA: OTRA EXPERIENCIA
JURIDICO-CONSTITUCIONAL (MARZO 1986-MAYO 1988)**

CARMEN FERNANDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR

Departamento de Derecho Constitucional.
UNED

SUMARIO

I.—LAS PREVISIONES ANTERIORES AL 16 DE MARZO DE 1986: A.—EN LA DOCTRINA. B.—EN LOS COMENTARISTAS POLÍTICOS. C.—EN EL ELECTORADO. II.—LA DESIGNACION DEL GOBIERNO: A.—NOMBRAMIENTO DEL PRIMER MINISTRO. B.—NOMBRAMIENTO DEL GOBIERNO. C.—LA DECLARACIÓN DEL NUEVO PRIMER MINISTRO: EL ART. 20 DE LA CONSTITUCIÓN. III.—LA 8.ª LEGISLATURA DE LA V REPUBLICA: A.—EL ARTÍCULO 49-1 DE LA CONSTITUCIÓN. B.—MENSAJE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA ANTE LA ASAMBLEA NACIONAL. IV.—REALIZACIÓN DEL PROGRAMA POLÍTICO DEL PRIMER MINISTRO: A.—EL RECURSO A LAS ORDENANZAS. B.—EL ARTÍCULO 49-3 DE LA CONSTITUCIÓN. C.—ACTUACIÓN DEL CONSEJO CONSTITUCIONAL. CONCLUSIONES.

8. LA V REPUBLICA FRANCESA: OTRA EXPERIENCIA JURIDICO-CONSTITUCIONAL (MARZO 1986-MAYO 1988)

POR

CARMEN FERNANDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR
Departamento de Derecho Constitucional. UNED

INTRODUCCION

La Constitución francesa de 1958 establece un régimen parlamentario dualista que pretende, fundamentalmente, la estabilidad máxima de los gobernantes, sea el Presidente, el Parlamento o el Gobierno: esta racionalización extrema busca evitar que el Parlamento retorne a su papel de centro de impulsión política, en sustitución del Ejecutivo, e intenta dentro de esa pretensión general de estabilidad, como reacción a la IV República, el Gobierno de legislatura ¹.

La legitimidad democrática directa del Jefe del Estado y del Parlamento, conlleva, dentro del esquema teórico del sistema parlamentario dualista, que el Gobierno esté sometido a la doble confianza y, en consecuencia, a la doble responsabilidad, ante ambos poderes. El Jefe del Estado, pues, ha de elegir un Primer Ministro que posea su confianza y la de la Cámara, de cuya aprobación depende la viabilidad de su programa político.

Pese a lo dicho, en Francia, los factores políticos concretos, es decir, las circunstancias excepcionales que envuelven el acceso al poder del General De Gaulle, apoyadas en la concordancia de mayorías, presidencial y parlamentaria, han afectado directamente al esquema jurídico establecido por el texto constitucional. La permanencia de mayorías afines durante el mandato de los distintos Presidentes, hasta marzo de 1986, han estabilizado esta situación confirmando la preeminencia del Jefe del Estado que el General había iniciado, preeminencia que desvía claramente el sistema político hacia una presidencialización, en la que, todos los poderes del Estado

¹ HAURIU, G. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Ariel, Barcelona 1971, págs. 573-574.

están sometidos a la orientación política del Presidente de la República, quien, como líder de la mayoría unívoca, controla el Parlamento, y asume la dirección política, situando al Primer Ministro en una posición de instrumento dócil de la política presidencial.

La modificación de los factores políticos ocurrida en las elecciones legislativas de 16 de marzo de 1986, generando una mayoría parlamentaria contrapuesta a la presidencia, ha supuesto un equilibrio de poderes distinto al habitual, que encaja claramente en el esquema del parlamentarismo monista; es decir, el líder de la mayoría parlamentaria es el Jefe del Gobierno, cuyo poder encuentra un soporte en la autonomía reconquistada por la representación nacional; dirige la política y precisa, exclusivamente, la confianza de la Asamblea. El Presidente de la República se repliega hacia la posición clásica de Jefe de Estado parlamentario, representante de la nación y garante de su unidad y permanencia ².

El primer problema que se plantea es, por tanto, determinar si el acrecentamiento de los poderes discrecionales del Jefe del Estado francés, hasta marzo de 1986, constituye una costumbre que se integra en la Constitución o una mera práctica política. Como punto de partida, entiendo, con el profesor Payre, que tal extensión de poderes es consecuencia de la interpretación generada por la imprecisión constitucional; es mera práctica que refleja, en un contexto determinado, un cierto reparto de poder, que se mantiene en tanto persistan las causas que lo han generado, variando en caso contrario ³. Han sido los factores políticos y no los factores jurídicos los que han permitido distintos equilibrios de poderes y permitirán presumiblemente otros, si se supera el esquema de izquierda-derecha como los sondeos de opinión vienen advirtiéndolo.

En la línea expuesta anteriormente, este trabajo pretende estudiar cómo, a través de las instituciones de la V República, un Primer Ministro que tenga una mayoría parlamentaria favorable, posee los cauces legales adecuados para convertirse en el centro de impulsión política, en contra de la práctica iniciada por el General De Gaulle y asumida por sus sucesores. Ello demuestra que no es la preeminencia política del Presidente de la República el único sistema posible dentro de la Constitución de 1958, ni ha sido necesaria la fallida reforma sobre la adecuación de los mandatos presidencial y parlamentario, ni se ha iniciado la VI República, sino que bajo la ambigüedad constitucional caben diferentes soluciones políticas viables, o, en otras palabras, que en el texto jurídico caben distintas variables políticas, hasta el momento dos: mayorías acordes (presidencialización),

² BURDEAU, G. *Traité de science politique*, T. IX, LGDJ, París, 1976, págs. 348 y ss., 2.ª ed. Este autor pone el acento en las relaciones Presidente de la República-Parlamento.

³ PAYRE, J.P. «Pouvoirs discrecionnaires et competences liées du Presidente de la République», RDP 6, 1981, pág. 1.627.

hasta marzo de 1986; mayorías opuestas (parlamentarismo monista), de marzo de 1986 hasta las presidenciales de mayo de 1988.

Para llegar a las conclusiones que se pretenden se ha participado de una observación minuciosa, en la medida de lo posible, de los acontecimientos políticos diarios en la República Francesa; junto a ello, se ha estudiado la doctrina clásica y las aportaciones doctrinales de los últimos años, bien en revistas científicas, bien en colaboraciones periodísticas, que manifiestan la preocupación sentida ante unos resultados electorales que modifiquen la armonía existente desde 1958, entre la mayoría presidencial y parlamentaria. El análisis señalado se centrará, debido a la necesidad de acotar un espacio concreto, en algunos acontecimientos jurídico-políticos claves, sucedidos entre el 16 de marzo de 1986 y el 24 de abril de 1988.

I. LAS PREVISIONES ANTERIORES AL 16 DE MARZO DE 1986

A. En la doctrina

Pocos regímenes políticos han tenido tantos profetas y catastrofistas como el de la V República y su Constitución de 1958; pese a ello ha logrado superar las pruebas más dispares y constituir uno de los sistemas políticos más longevos de Francia. Con independencia de las reformas sufridas por el texto constitucional ⁴, la estabilidad lograda por la V República es un hecho constatable; tras la caída del General han accedido a la Jefatura del Estado tres Presidentes muy distintos, han asumido el texto constitucional los grupos políticos inicialmente reacios y se han producido cambios po-

⁴ a) Ley Constitucional de 4 junio de 1960, que modifica los artículos 85 y 86 relativos a la Comunidad Francesa.

b) Ley Constitucional de 6 noviembre de 1962 que modifica los artículos 6 y 7 de la Constitución sobre la elección del Presidente de la República, modificación que afecta de forma directa al equilibrio de poderes establecido inicialmente por la Constitución.

c) Ley Constitucional 30-XII-63, respecto al artículo 28 C, en relación a los períodos de sesiones de las Cámaras.

d) Ley Constitucional 29-X-74, sobre el artículo 61 de la Constitución, ampliando el estatuto jurídico de la oposición.

e) Ley Constitucional 18-VI-76, sobre el artículo 7 de la Constitución, en relación a la muerte o impedimento de candidatos en las elecciones presidenciales.

Dos reformas no fueron aceptadas, la rechazada por referéndum de 27 de abril del 62, propuesto por el General, y que afectaba a la reforma regional y del Senado, y la sugerida por el Presidente Pompidou en relación a la disminución del septenato. Durante la Presidencia actual, no ha habido ninguna reforma constitucional, aunque sí política en relación al sistema electoral, sustituyendo el mayoritario a dos vueltas por el proporcional de listas (10 julio 85), el gobierno Chirac volvió al sistema electoral mayoritario en marzo de 1986.

M. GONZALO y N. PÉREZ SERRANO. *Derecho Político I..* UNED, Madrid, 1986, pág. 181.

líticos importantes sin que las instituciones hayan padecido, manteniéndose la interpretación de la norma suprema iniciada por su fundador ⁵.

El problema que ha centrado el interés de la doctrina ha sido el de la viabilidad de la Constitución de 1958 en el momento en el que la mayoría presidencial y parlamentaria fuesen antagónicas. Llegada esta previsible situación, las distintas corrientes doctrinales se pueden reagrupar de la siguiente forma:

1. Una mayoría de autores, desde la ya tradicional interpretación de la Constitución, que concibe un Presidente de la República Jefe de la mayoría parlamentaria y del Gobierno, consideran imposible el mantenimiento de un equilibrio político en ausencia de mayorías coherentes.
 - a) Para el profesor Jeanneau, la elección del Presidente de la República por sufragio universal dota a esta magistratura de una legitimidad democrática tal que imposibilita el que un Primer Ministro, incluso sostenido por una mayoría parlamentaria favorable, se atreva a imponer su programa. La única solución política a esta situación sería una reforma constitucional que corrigiera los desajustes del sistema, rotos por la reforma de 1962 ⁶.
 - b) En opinión del profesor Duverger, existen dos soluciones constitucionales. En primer lugar, que el Presidente renuncie a ejercer sus prerrogativas, conduciéndose como un Jefe de Estado parlamentario clásico; esto supondría traicionar sus deberes constitucionales, la confianza del electorado y su carrera política y, a pesar de estas concesiones, no podría mantener tal situación más que durante un período limitado, de forma que, tras someterse, habría de dimitir. En segundo lugar, que el Presidente de la República disolviese la Asamblea Nacional, buscando el que nuevas elecciones restableciesen la imprescindible unidad entre ambas mayorías. Si electorado ratificase su decisión tendría que dimitir, para que un nuevo Presidente permitiese «la necesaria armonía entre ambas expresiones del sufragio universal» ⁷.

⁵ Ver LAVROF, D.G. «Estabilidad y Cambios en la V República», *Revista de Derecho Público*, n.º 78; enero-marzo 1980, pág. 65.

⁶ JEANNEAU, B. *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, Dalloz-Paris 1972, pág. 240. En sentido similar se expresa HAURIU, A. *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona 1971, pág. 531.

⁷ DUVERGER, M. «Institutions politiques et Droit Constitutionnel», *le système politique français* P.U.F., París, 1973, pág. 255.

2. En un sentido distinto, el profesor Burdeau entiende que si el Parlamento está incondicionalmente sometido a la orientación política del Jefe del Estado, como consecuencia de la legitimidad propia que éste posee el Primer Ministro no será más que un instrumento dócil de la política presidencial, sin ningún poder propio. Por el contrario, si la mayoría parlamentaria «se distancia algo» del Presidente de la República, el papel del Primer Ministro se revalorizará y su poder encontrará un soporte en la autonomía reconquistada por la representación nacional; sin embargo, el Presidente de la República siempre poseería los medios de paralizar la acción de aquel, bien obligándole a dimitir, bien disolviendo la Asamblea ⁸.

Pese a lo sugerente de esta concepción, Burdeau, en 1976, fecha de la 2.^a edición de su tratado, no se plantea una situación de antagonismo real entre ambas mayorías, sino el que, dentro de una orientación política similar, la Asamblea posea o no capacidad para negociar la confianza del Primer Ministro.

3. Es a partir de la Legislatura de 1978, ante una posible victoria de la izquierda bajo el mandato del Presidente Giscard, cuando se generaliza la preocupación doctrinal por las consecuencias políticas de este nuevo reparto de poderes. El profesor Lascombe, en 1981, plantea claramente la situación aludida, sosteniendo que, en caso de mayorías opuestas, el Primer Ministro no se encuentra desarmado ante el Presidente de la República, sino que, por el contrario, se convertiría en el personaje central del edificio constitucional. Con este criterio se orienta el trabajo que se va a desarrollar ⁹.

Esta es, en la práctica, la vía defendida por el Primer Ministro Chirac, a partir del 16 de marzo de 1986; en una entrevista en «Valeurs actuelles» manifiesta su concepción de que el ejercicio del poder varía según que el Jefe del Estado y la mayoría parlamentaria estén o no en armonía. Cuando el Presidente de la República pertenece a la misma familia política que la mayoría «es por naturaleza el Jefe y, en consecuencia, sus poderes políticos exceden sus poderes constitucionales». Cuando, por el contrario, el Presidente carece de esa mayoría en el Parlamento, «la conducción del Gobierno pertenece al Primer Ministro, según el artículo 20 de la Constitución», en el momento en que vuelva a existir esa armonía de mayorías, el Jefe del Estado dispondrá nuevamente de un poder acrecentado ¹⁰.

⁸ BURDEAU, G. *Traté de science politique*, T. IX, LGDJ, París, 1976, págs. 348 y ss.

⁹ LASCOMBE, M. «Le Premier Ministre, clef de voûte des institutions». L'article 49, alinea 3 et les autres. RDP, 1-1981.

¹⁰ De 17 de noviembre 1986.

Ver. TURPIN, D. «La Présidence du Conseil des Ministres» RDP-4-1987.

Por tanto, pese a que la situación política establecida a partir del 16 de marzo de 1986, es concebida teóricamente desde la aprobación de la Constitución, la solución dada inicialmente por la doctrina es volver a la concordancia de mayorías, bien por dimisión del Presidente bien por disolución de la Asamblea, como única posibilidad de pervivencia de la V República. Sólo en los últimos años comienza a defenderse la posibilidad de que el Primer Ministro, respaldado por la Asamblea, pueda gobernar y se inicie una lectura diferente de la Constitución.

B. En los comentaristas políticos

A través de la prensa se plantea en Francia, en los días anteriores a las elecciones del 16 de marzo de 1986, un debate sobre la coyuntura política originada por una posible victoria electoral de la derecha, centrado en dos cuestiones primordiales: su constitucionalidad y su viabilidad.

Respecto a su conformidad con el texto constitucional, se dividen las opiniones de los comentaristas políticos. Un sector considera que el comportamiento político de los distintos Presidentes de la V República no encuentra su justificación en el respeto a la norma suprema sino en la docilidad de la mayoría parlamentaria acorde con la presidencial; sin embargo, la Constitución atribuye al Gobierno el determinar y conducir la política de la nación ¹¹. Otro sector de la opinión se manifiesta claramente contrario a esta situación, que pondría en peligro la mejor aportación del gaulismo: la paz civil consecuencia de la estabilidad de las instituciones, no sería ya la V República, ni tampoco la cuarta, sino algo así como la «République Quatrième et demie». Por último, un tercer sector, concibe la cohabitación como simple armisticio entre dos adversarios con intereses comunes, Mitterrand mantenerse en la presidencia, Chirac alcanzarla; como duelo espectacular es calificada tal coyuntura ¹².

Entre los políticos de la derecha ¹³ se considera interesadamente que la cohabitación probaría la solidez de las instituciones de la V República. El líder del PRP, Chirac, lanza un mensaje al Elíseo, a través de RTL, marcando su posición: «nosotros respetaremos las prerrogativas 'legítimas' que la Constitución confiere al Jefe del Estado» ¹⁴.

¹¹ Editorial de Jean Daniel. *Le Nouvel Observateur*, 24-30 febrero 1986.

¹² «La quatrième et demi». *Le Nouvel Observateur*, 34-30 de enero de 1986.

¹³ *Le Nouvel Observateur*, 21-27 de febrero y 24-30 de febrero de 1986.

¹⁴ En «la hora de la verdad» de 26 de enero de 1986, Chirac se atreve a decir que el Primer Ministro de una cohabitación decide las intervenciones militares y representa a la Nación en los grandes encuentros internacionales, declaraciones muy mal recibidas en el círculo presidencial. *Le Monde*, 3 de febrero de 1986.

El entorno de Chirac manifiesta que, como primer punto, el Presidente de la República habrá de escoger al líder de la mayoría como Primer Ministro, siendo absolutamente descabellado el que puede oponerse a ello. Por su parte, el antiguo Presidente Giscard expone el convencimiento de que la cohabitación puede funcionar si el Presidente acepta transformar su papel tradicional; pese a ello, dos Ministros del Gobierno deberán ser escogidos conjuntamente por ambas cabezas del Ejecutivo: los titulares de Asuntos Exteriores y Defensa, ámbitos situados dentro del dominio tradicional del Presidente de la República. Solamente R. Barre y sus correligionarios consideran inviable esta situación política, entendiendo la dimisión como única salida admisible para el Presidente, con lo que el electorado tendría la posibilidad de coordinar ambas mayorías; para el antiguo Ministro de Finanzas, el Presidente de la República como Jefe del Gobierno es el régimen natural establecido por la V República.

Desde la izquierda y en los últimos días de la campaña electoral, se dramatiza deliberadamente, calificando la cohabitación como el caos; si Chirac no puede concebir el control del Gobierno más que imponiendo su ley al Presidente de la República, éste queda situado en una posición política inaceptable. En el círculo de sus colaboradores, el Jefe del Estado amenaza con una dimisión si gana la derecha; con ello replicaría a una mayoría parlamentaria que le impidiese cumplir sus deberes en el cargo, tal como los concibe ¹⁵.

El profesor Duverger se opone a la dimisión presidencial que, en su opinión, llevaría al país al parlamentarismo de la IV República, aceptando que la Asamblea puede derribar al Presidente. Considera que muchas de las prerrogativas presidenciales no dependen de la Cámara o del Gobierno: «la disolución de la Asamblea o el recurso al artículo 16 no son el único caso. Nadie puede impedir al Presidente de la República ejercer los derechos de veto que la Constitución le reconoce. Cualquiera que sea la impotencia y disciplina de la mayoría, puede oponerse a toda revisión de la Constitución, a toda sesión extraordinaria del Parlamento, a toda Ordenanza, a todo Derecho deliberado en Consejo de Ministros, a todo nombramiento o revocación de funcionarios. Ninguna de estas decisiones pueden ser tomadas sin su firma, que siempre tiene el derecho de negar» ¹⁶. No fueron precisamente proféticas las palabras de Duverger; la práctica se encargará de demostrar que, en situación de coexistencia, tiene mayor capacidad de maniobra el Primer Ministro que el Presidente de la República.

Como resumen, tres son las soluciones que la clase política ofrece al Presidente, a través de los medios de comunicación, en vísperas del 16 de marzo: someterse, como lo pide Chirac, y aceptar, por tanto, la aplicación de un programa político contrario al realizado desde 1981 y del que

¹⁵ Le Monde, 15 de marzo de 1986.

¹⁶ «Une épée de Damoclès», Le Monde 15 de marzo de 1986.

es principal responsable; dimitir, como lo aconseja Barre y, en consecuencia, admitir el triunfo del Parlamento sobre el Presidente, o ni someterse ni dimitir, como lo invita Jospin y arriesgarse a un permanente duelo con quien pretende ser no sólo Primer Ministro, sino Jefe del Gobierno ¹⁷.

C. Desde la óptica del electorado

1. *Antes de la votación del 16 de marzo de 1986.*

Al margen de los criterios políticos, los sondeos de opinión de la calle manifiestan una postura favorable a la cohabitación, aunque con fuertes dudas de que pueda ser una situación durable. Ahora bien, así como una mayoría defiende que la dirección política es competencia del Primer Ministro, mantienen el dominio presidencial en la áreas tradicionales de relaciones exteriores y defensa. Las conclusiones a las que llega el electorado en los días inmediatamente anteriores a la fecha electoral, sobre el nuevo reparto de poder, son las siguientes ¹⁸:

¹⁷ COLOMBANI, J.M. «Au seuil de la cohabitation», Le Monde 15 de marzo de 1986.

¹⁸ Le Monde, 8 de marzo de 1986. Ficha técnica de Sofres:

— Sondage effectué pour le Monde et RTL.

— Date de réalisation: du 27 février au 4 mars 1986.

— Echantillon national de 1.000 personnes représentatif de l'ensemble de la population française âgée de dix-huit ans et plus.

— Méthode des quotas (sexe, âge, profession du chef ménage PC) et stratification par région et catégorie d'agglomération.

a. Opinión del electorado

a.1. En el supuesto de victoria de la oposición en las próximas elecciones legislativas, desea que Mitterrand:

	Comparación		Mars 1986	Preferencia de los partidos				
	Bajo Georges Pompidou Sofres 1973	Bajo Valéry Giscard d'Estaing Sofres 1977		PC	PS	UDF	RPR	FN
Nombre Primer Ministro un líder de la oposición	25	43	38	20	44	41	34	17
Pronuncie la disolución de la Asamblea Nacional para que haya nuevas elecciones legislativas	30	18	20	45	30	7	12	12
Dimita para que haya elección presidencial .	20	19	27	14	10	43	46	62
Sin opinión	25	20	15	21	16	9	8	9
	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

a.2. Si el RPR y la UDF obtienen una clara victoria en marzo de 1986, desea:

	Conjunto de franceses	Simpatizantes de UDF y PRP
Que se nieguen a gobernar mientras Mitterrand permanezca en la presidencia de la República .	21	27
Que acepten gobernar bajo la presidencia de Mitterrand para aplicar su programa	65	65
Sin opinión	14	8
	100 %	100 %

a.3. Raymond Barre ha declarado que, personalmente, negará la confianza a un gobierno RPR-UDF para obtener lo primero posible la dimisión de Mitterrand.
Usted, personalmente, ¿aprueba o desaprueba la posición de Barre?

	Conjunto de franceses	Simpatizantes de UDF y PRP
Aprueba	25	35
Desaprueba	51	44
Sin opinión	24	21
	100 %	100 %

b. El contenido de la cohabitación

b.1. Según usted, en caso de cohabitación, ¿quién debe ser el verdadero jefe del Ejecutivo: «Mitterrand o el primer ministro de la derecha»?

	<i>Conjunto de franceses</i>	<i>Simpatizantes de UDF y PRP</i>
Mitterrand	50	24
El Primer Ministro de la derecha	36	64
Sin opinión	14	12
	100 %	100 %

b.2. Concretamente quién, Mitterrand o el primer ministro de la derecha, debería:

	<i>Mitterrand</i>	<i>Primer ministro de la derecha</i>	<i>Sin opinión</i>	
Decidir la política económica	32	51	17	100 %
Decidir la política exterior	56	26	16	100 %
Decidir la política educativa	27	53	20	100 %
Escoger a los ministros	46	41	13	100 %
Negociar con los Jefes de Estado y de Gobierno extranjeros	66	20	14	100 %
Decidir sobre la defensa nacional	61	24	15	
Nombrar los principales responsables de la Administración	39	43	18	
Representar a Francia en reuniones de los grandes países occidentales o en reuniones europeas	67	19	14	

b.3. Cree que el período de cohabitación será, finalmente, más bien positivo o más bien negativo para Francia:

Más bien positivo	35
Más bien negativo	41
Sin opinión	24
	100 %

b.4. ¿Qué debería suceder, según usted, en el caso de conflicto grave entre Mitterrand y el primer ministro de la derecha?

• Mitterrand dimite y hay una elección presidencial	32
• Mitterrand cambia de primer ministro	23
• Mitterrand disuelve la Asamblea y hay nuevas elecciones legislativas	18
• Hay un referendun para modificar la Constitución actual	18
• Sin opinión	9
	100 %

c. Opinión sobre la cohabitación y su posible duración

c.1. Piensa usted que la cohabitación entre Mitterrand y la nueva mayoría UDF-RPR:

• Podrá durar hasta la elección presidencial de 1988	37
• No durará hasta entonces	46
• Sin opinión	17
	<hr/>
	100 %

2. Después de la votación del 16 de marzo de 1986

En la prensa extranjera, aparte del comentario hecho por «Radio Teherán» atribuyendo la derrota socialista a la política errónea seguida en el Medio Oriente, y en «La libre Belgique» para quien el voto del 16 de marzo es obra de la sagacidad francesa, que no espera milagros ni de unos ni de otros, el resto de los corresponsables extranjeros se escudan en una prudente circunspección, muy diferente del enfervorizado debate suscitado por la elecciones de 1981; el punto de interés coincidente es en qué puede verse afectada la línea diplomática francesa por el cambio en el Palais Bourbon. La frase clave, que manifiesta la perplejidad extranjera ante el vuelco del electorado, que afectará decisivamente al reparto de poder tradicional en la V República, se puede leer en el «Bild» de Alemania Federal: «buscad al vencedor»¹⁹.

Los análisis electorales en los días posteriores al 16 de marzo en la prensa francesa confirman lo que los sondeos ya anunciaban reiteradamente: el cambio de la sociedad desde 1981; el cansancio de la confrontación izquierda-derecha no es constatable solamente en los jóvenes, sino incluso en las personas de edad, como si una larga experiencia relativizase los mensajes políticos²⁰. El mantenimiento de Mitterrand en la presidencia de la República es para una mayoría de ciudadanos una garantía de respeto a las adquisiciones sociales; el electorado de derecha quiere una política liberal y defiende de forma prioritaria los valores de seguridad y orden público, pero huye de los extremismos ideológicos. Los resultados electorales son interpretados por los comentaristas políticos como la manifestación de la voluntad de una mayoría del pueblo francés de apoyarse sobre las dos grandes opciones políticas para dirigir el país²¹.

¹⁹ Le Monde, 19 de marzo de 1986.

²⁰ En febrero de 1981, un 43% del electorado se reconocía en la noción derecha-izquierda, frente a un 33% que la consideraban desfasada. En fecha 16 de marzo de 1986, los que mantienen tal noción son casi tan numerosos, un 42%, pero los que la recusan han aumentado a un 45%. Sin embargo, no parece que ésto sea apoliticismo puesto que, paralelamente a este aumento de la negativa a clasificarse, el número de entrevistados que se declaran sin opinión, ha disminuido (de 24% a 13%).

Sondeo SOFRES-Le Nouvel Observateur del 25 a 30 de enero de 1986. Muestra nacional de 1.000 personas representativas de la población francesa mayor de 18 años.

²¹ DROUIN, P. «La République á deus têtes», en le Monde, 19 de marzo de 1986.

Domina, pues, el escepticismo sobre las recetas mágicas, de forma que el electorado exige que los mejores de ambos campos colaboren, situación que supone el acuerdo constante entre Presidente de la República y Primer Ministro ²².

El 18 de marzo se produce la entrevista entre Chirac y Mitterrand en la que abordan los puntos claves de la cohabitación. A través de los círculos políticos del líder del PRP trasciende a la prensa el comportamiento correcto del Presidente, respetuoso con la República y la Democracia, manifestando su convencimiento de que el Gobierno que se forme tendrá el derecho de aplicar el programa por el que la mayoría ha sido elegida. Ahora bien, en el ámbito de política exterior y defensa, el Presidente defiende su competencia innegociable, no por mandato constitucional sino por tradición política; sin embargo *admite*, y ya es un cambio respecto a sus declaraciones anteriores al 16 de marzo, que el futuro Primer Ministro deberá participar, junto al Jefe del Estado, en todo debate de política extranjera y de defensa, terreno en el que debe existir una armonía indispensable, sin dejar de señalar que es el Presidente de la República el dueño de la fuerza nuclear y a quien compete exclusivamente la «decisión fatal» ²³.

Con posterioridad a la entrevista citada, comienza a plantearse en los medios de comunicación un debate sobre la cohabitación política de forma diferente a la teórica colaboración exigida por el electorado: de simple delegado del Elíseo, el Primer Ministro quiere convertirse en un verdadero Presidente del Gobierno. ¿Ha nacido la V República bis? Para gobernar, el Primer Ministro necesita una mayoría en la Asamblea; la tiene. Precisa igualmente el disponer de los medios adecuados para realizar su política; los pide. ¿Qui va a craquer? ²⁴.

La nueva mayoría se manifiesta optimista respecto a su posibilidad real de gobierno. El entorno internacional es muy favorable por el hecho de la caída del precio del petróleo y del dólar. La Comunidad Europea prevé para Francia un crecimiento del 2,6%, una evolución del ritmo de los precios interior al 3% y un saldo positivo del comercio exterior. Respecto a 1987, los expertos próximos al futuro gobierno parten de un crecimiento del mismo orden; es decir, que los dos años de cohabitación hasta las presidenciales de 1988, pueden ser positivas en cuanto a la creación de empleo, excedente comercial y disminución de la inflación ²⁵.

²² Le Monde, 19 de marzo de 1986.

²³ Le Monde, 20 de marzo de 1986.

²⁴ JEAN DANIEL, *le Nouvel Observateur*, 21-27 de marzo de 1986. JOSETTE ALIA, *le Nouvel Observateur*, 21-27 de marzo de 1986.

²⁵ BRUNO DE THOMAS, *Le Monde*, 20 de marzo de 1986.

II. LA DESIGNACION DEL GOBIERNO

A. Nombramiento del Primer Ministro

El artículo 8 de la Constitución atribuye al Presidente de la República el nombramiento del Primer Ministro, lo que hará en un primer Decreto, sin refrendo. Esta regulación no somete al Jefe del Estado a ninguna condición; sin duda, el Presidente habrá de tener en cuenta la situación parlamentaria, pero esto, en la práctica habitual de la V República, se consideró como una cuestión de oportunidad que aquél valoraba libremente²⁶; un Presidente que desee el buen funcionamiento del régimen —escribió Jiménez de Parga— «debe decidir como árbitro en el juego de las fuerzas políticas; no impondrá a un Primer Ministro»²⁷. Por tanto, los sucesivos Presidentes franceses, que dispusieron de mayoría presidencial y parlamentarias acordes hacían recaer el nombramiento en quien reuniese la doble confianza, de la Asamblea, que podía derrocarlo, y, fundamentalmente, del Jefe de Estado, líder de esa mayoría unívoca, de quien será principal colaborador e, incluso, según Capitant «una especie de jefe de estado mayor civil... para descargar al Presidente de la tarea abrumadora de los asuntos administrativos y permitirle ejercer la función directiva, la función de gobierno»²⁸. Se concibe, pues, al Jefe del Estado como Jefe de Gobierno y al Primer Ministro solamente como *primus inter pares*²⁹; su designación se realizaba a través de un acto discrecional del Presidente, que escogía a su principal colaborador sin necesidad de que correspondiese a los deseos de la Asamblea³⁰; podía ser un parlamentario o alguien alejado de la Cámara, un político o un técnico; en opinión del profesor Payre «solamente la prudencia que el Jefe del Estado debe observar en sus relaciones con el Parlamento, limita esta libertad»³¹.

Ahora bien, en el supuesto que se contempla en este trabajo, en que exista en la Asamblea una mayoría opuesta a la presidencial, el Jefe del Estado habrá de escoger un Primer Ministro que tenga la confianza, *pri-*

²⁶ BURDEAU, G. *Droit Constitutionnel*, op. cit. pág. 506.

²⁷ JIMÉNEZ DE PARGA M. *Los regímenes políticos contemporáneos*. Tecnos Madrid 1968, 4.ª ed. pág. 196.

²⁸ Cit. por BURDEAU en *Droit Constitutionnel*..., op. cit. pág. 505. También DUVERGER, M. *Institutions politiques*..., op. cit. pág. 252.

²⁹ FABRE, M.H. «Le giscardisme constitutionnel: un chagrin d'amour» RDP, marzo 1981, pág. 573.

³⁰ Ver JEANNEAU, B. *Droit Constitutionnel*..., op. cit. pag. 165.

³¹ PAYRE, J.P. *Pouvoirs discrecionnaires*..., op. cit. pág. 1.634

mordial, de la mayoría de la Cámara, sin la cual no podrá subsistir; elegirá, pues, a quien designe la representación nacional ³².

El papel del Presidente de la República pasa a ser el de un Jefe de Estado parlamentario: designará como Primer Ministro al candidato de la mayoría; su discrecionalidad desaparece teniendo que someterse a la voluntad parlamentaria; en cumplimiento del mandato constitucional de asegurar el funcionamiento regular de los poderes públicos, habrá que nombrar un Jefe de Gobierno que no esté sometido al riesgo de ser, en un plazo mínimo, derrocado por la Asamblea Nacional con un voto de censura ³³.

El lunes 17 de marzo de 1986, a través de la televisión, el Presidente Mitterrand felicita a la nueva mayoría e indica, sin ninguna dramatización, la importancia del cambio que implica la coexistencia en la cabeza del Ejecutivo, del hombre elegido en 1981 por la izquierda y del representante de la mayoría de derechas salida de las urnas el 16 de marzo, en cuyo seno deberá llamar al Jefe de Gobierno conforme el artículo 8 de la Constitución; los comentaristas políticos resaltan el vocablo «j'appellerai» en vez de «je nommerai» respecto del Primer Ministro, interpretando en ello una intención de realizar consultas previas con la mayoría, con anterioridad a todo nombramiento; el cambio es evidente ³⁴. Algunas horas antes los dirigentes del RPR y UDF habían indicado que toda persona propuesta por el Jefe del Estado debería asegurar el sostenimiento de la coalición; tras las negociaciones entre ambos grupos políticos, aparece Chirac como líder indiscutible de la mayoría ³⁵.

El Presidente Mitterrand hubo de nombrar Jefe de su Gobierno al líder de la mayoría, quien tenía claramente la confianza de la Cámara, pero no la suya; tuvo que aceptar a un político con quien nunca mantuvo relaciones mínimamente cordiales; aún más, ambos personajes manifestaron públicamente, en numerosas ocasiones, su antipatía mutua y su difícil entendimiento ³⁶. «No comprendo —dijo Mitterrand en 1974— cómo Giscard

³² Ver LASCOMBE, M. *Le Premier Ministre...*, op. cit. pág. 151.

³³ En este sentido se expresan los profesores Tricot y Hadas-Label, en entrevista concedida al semanario «Le Nouvel Observateur», 14-20 de marzo de 1986.

³⁴ JOSETTE ALIA, «Le Nouvel Observateur», 21-27 de marzo de 1986.

³⁵ *Le Monde*, 19 de marzo de 1986.

³⁶ En *Le Monde* del 21 de marzo de 1986, en «M. Mitterrand, M. Chirac gracieusetes du passé», se recuerdan numerosas ocasiones en que ambos personajes se atacan e incluso se insultan: en la campaña electoral de 1978, Mitterrand dice a través del micrófono de Europa-1: «... dónde llegaremos si Chirac continúa elevando el tono, con su forma de traspasar brutalmente, bajo el pretexto de la eficacia, todos los límites de la urbanidad». A su vez, el líder del PRP, en enero de 1977, en una entrevista en «Erniens nouvelles» d'Alsace, trata a Mitterrand de «politicien chevronné». Aún en la última campaña electoral, es la persona del Presidente de la República la que critica a Chirac cuando califica la nueva ley electoral de «diabólica, maquiavélica, mitterrandesca». Más aún, en «la hora de la verdad» de Antena 2 de 24 de junio de 1982, Chirac dice: «la diferencia de apreciación sobre la política interior y exterior de Francia entre Mitterrand y yo es tal que no existe, hoy, evidentemente, convergencia posible para una acción común». Más cercano, el 5 de mayo de 1985 en «le Grand Jur y RTL le Monde»,

ha podido cometer el error de nombrar a Chirac Primer Ministro»; la explicación resulta hoy más evidente, el Presidente Giscard se vio obligado a ello porque su partido era minoritario dentro de la mayoría; no poseía, como De Gaulle o Pompidou, la mayoría absoluta o la mayoría de la mayoría. El Presidente Mitterrand, por su parte, es líder de la izquierda en una Francia de derechas y no dispone más que del apoyo incondicional del P.S.; habrá de pasar de Fabius, como «Primer Ministro dado a Francia por Mitterrand» a Chirac «el Primer Ministro que Francia le ha dado»³⁷.

Estos son los dos hombres que han de «coexistir», palabra más del agrado del Presidente Mitterrand que «cohabitar», por imperativo de las urnas; el Jefe del Estado nombró a quien debía y tenía la confianza de la Cámara, no a quién hubiera querido. El 20 de marzo de 1986 Jacques Chirac se convierte en el décimo Primer Ministro de la V República. El profesor Duhamel pone de relieve cómo, hasta ahora, las elecciones a la Asamblea Nacional habían supuesto un cambio de Gobierno pero no de Primer Ministro, con ello los Presidentes atestiguaban el carácter secundario de las elecciones legislativas; el nombramiento de un nuevo Primer Ministro se hacía fuera de aquéllas, resaltando su carácter de «creature du Président»³⁸.

B. El nombramiento del Gobierno

El artículo 8.2 establece el nombramiento de los demás miembros del Gobierno «a propuesta del Primer Ministro», lo que se hará en un se-

el Alcalde de París asegura: «no tengo ninguna intención de asumir las funciones de Primer Ministro de Mitterrand y no tengo ninguna vocación para hacerlo».

³⁷ Le Nouvelle Observateur, 26 de marzo y 3 de abril de 1986. Guiller Martinet, Le Monde, 22 de marzo de 1986.

³⁸ 1962, Gobierno Pompidou 2 sucede a Gobierno Pompidou 1.

1967 Pompidou 4 a Pompidou 3.

1973 Messmer 2 a Messmer 1.

1978 Barre 3 a Barre 2.

1981 Mauroy 2 a Mauroy 1.

Nombramiento de nuevo Primer Ministro en la V República:

a. Fuera de elecciones:

Abril 1962: Pompidou

Julio 1972: Messmer

Agosto 1976: Barre

Julio 1984: Fabius.

b. Después de una presidencial:

Julio 1969: Chaban-Delmas

Mayo 1974: Chirac

Mayo 1981: Mauroy.

c. Después de una legislativa:

Julio 1988: Couve de Murville

Marzo 1986: Chirac

DUHAMEL, O. «Cing innovations de la alternance», Le Monde, 26 de marzo de 1986.

Hay que recordar que el General De Gaulle había calificado las elecciones legislativas como «487 competiciones locales». Le Monde, 19 de mayo de 1967.

gundo Decreto refrendado por éste. Esta regulación indica que el Jefe del Estado no posee un poder discrecional sobre la designación del Gobierno, sino que la petición ha de provenir del Primer Ministro, con lo que se establece la organización jerárquica del Gabinete ³⁹. Ello no supone, sin embargo, que el Presidente haya de confirmar necesariamente las propuestas hechas; el profesor Payre, entiende que si la palabra «proposición» significa acción de sugerir alguna cosa a alguien, supone el que esta sugerencia puede ser rechazada. En la práctica habitual de la V República, sin embargo, se llegó en numerosas ocasiones a la imposición por parte del Presidente, de ciertas personas para formar parte del Gobierno ⁴⁰; la realidad es que el Primer Ministro no tenía, en suma, más que una especie de veto para evitar el nombramiento de personas no gratas y para lograr colocar en el Gobierno a alguno de su colaboradores. La situación actual, según el profesor Duhamel, invierte claramente la situación en favor del Primer Ministro; éste hace al Gobierno y, a la contra, al Presidente no le queda más que una posibilidad de negociar aquellos ámbitos que, tradicionalmente, fueron dominio reservado de la presidencia ⁴¹. Esta fue la actuación seguida por Mitterrand y Chirac; el Presidente expuso su deseo de que los titulares de Defensa y Relaciones Extranjeras, fueran personas «con las que pudiese trabajar en armonía», rechazando los candidatos inicialmente sugeridos por el Primer Ministro para estas carteras, Leotard y Lecanuet, y aceptando la nueva propuesta, que recaerá también en personas de la máxima confianza del líder de la mayoría: Raymond en Exteriores y Giraud en Defensa ⁴². La prensa resalta cómo el Primer Ministro tuvo que aceptar el que estos hombres, aunque cercanos a él, fuesen más técnicos que políticos ⁴³.

C. La declaración del nuevo Primer Ministro: el art. 20 de la Constitución

La V República no conoció rivalidades reales entre Presidente y Primer Ministro, salvo en el caso del Primer Ministro Chirac en 1976 ⁴⁴, quien,

³⁹ HAURIU, A. *Derecho Constitucional...*, op. cit. pág. 542.

⁴⁰ «Pouvoirs discretionnaires...», op. cit., pág. 1.618. El autor señala la imposición de Mme. FRANÇOISE GIROUD en el Gobierno CHIRAC de 1974, op. cit., pág. 1.635.

⁴¹ DUHAMEL, O. *Les cinq innovations...* cit.

⁴² En una de las primeras conversaciones entre MITTERRAND y CHIRAC, el Presidente hizo saber que no aceptaría en el Gobierno a persona que le hubiese insultado en su persona o en su función. *Le Monde* 20 de marzo de 1986.

JEAN BERNARD RAIMOND, diplomático, colaborador de BALLADUR en el Gobierno Pompidou en Matignon y, más tarde, en el Elíseo como Consejero diplomático. ANDRÉ GIRAUD dirigió el Gabinete de Guichard, Ministro de Educación bajo la presidencia de Pompidou y fue Ministro de Industria con Barre. *Le Monde*, 22 de marzo de 1986.

⁴³ ALAIN ROLLAT, *Le Monde*, 22 de marzo de 1986.

⁴⁴ SERVENT, P. *Enquête*, *Le Monde*, 12 de febrero de 1987.

respetuoso con el espíritu gaullista de las instituciones, optó por la dimisión antes que enfrentarse abiertamente con el Presidente Giscard; dimisión única desde 1958 y que confirmaba un profundo desacuerdo entre Presidente y Primer Ministro quien pretendió comportarse como verdadero jefe de la mayoría parlamentaria ⁴⁵. Para todos los Primeros Ministros de la V República, su papel fue el de ejecutores de la línea política cuyo inspirador —según Messmer— o guía —según Mauroy— era el Elíseo ⁴⁶, es decir, en la interpretación habitual de la Constitución de 1958, el Presidente, elegido por el pueblo, gobierna a través del Primer Ministro y del Gobierno, que le está estrechamente subordinado ⁴⁷.

Chirac, tras su nombramiento oficial, realiza el 20 de marzo una declaración sobre su política general; en ella marca claramente su posición independiente del Jefe del Estado y el nuevo enfoque dado al artículo 20 de la Constitución; esta declaración será valorada por los comentaristas políticos como la primera carta de la cohabitación, prueba de que algo ha cambiado ya; resaltan dos puntos primordiales: la afirmación hecha por Chirac de la preeminencia del Primer Ministro y de su Gobierno y la aceptación, por parte de Mitterrand del nuevo reparto de poder ⁴⁸.

El artículo 20 de la Constitución establece que «el Gobierno determina y conduce la política de la nación», determinar y conducir son expresiones claramente distintas aunque necesariamente complementarias; determinar es fijar en un programa de gobierno los fines a alcanzar y los medios adecuados para lograrlo; conducir es llevar a cabo el programa fijado ⁴⁹. Esta acción política, propia de un gobierno parlamentario, fue asumida desde el inicio de la V República por el Jefe del Estado; su dominio sobre la Cámara se lo permitió pero a quien compete, en una interpretación literal del art. 20, es al Primer Ministro.

En este sentido se pronuncia Chirac, reivindicando la aplicación de un texto que la práctica presidencialista de 27 años, arrinconó «en el museo de los textos inaplicados» según el profesor Duhamel, y resaltando deliberadamente su intención de utilizar todos los medios que la Constitución le otorga para realizar el programa por el que la mayoría ha sido elegida ⁵⁰.

⁴⁵ Revocation-dimision.

Debré 1962; Pompidou 1968.

Chaban Delmas 1972.

Ver LASCOMBE, M. «Le Premier Ministre...», op. cit., pág. 149.

LAVROF, D.G., «Estabilidad y cambios...», op. cit., pág. 80.

⁴⁶ MESSMER (julio 1972-mayo 1974); MAUROY (mayo 1981-julio 1984), *Le Monde*, 12 de febrero de 1987.

⁴⁷ Ver LECLERQ, C., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LITEC, París 1975.

⁴⁸ DUHAMEL, O. *Les cinq innovations*, cit.

ALAIN ROLLAT «Une équipe armée pour les combats», *Le Monde*, 22 de marzo de 1986.

⁴⁹ Ver en este sentido HAURIU, A. *Derecho Constitucional*, op. cit., pág. 559.

⁵⁰ «Les cinq innovations...», cit.

El 22 de marzo los ministros se reúnen en Matignon, presididos por Chirac, antes de acudir al primer Consejo de Ministros en el Elíseo, en una reunión preparatoria que recuerda a los Consejos de Gabinete de la IV República. Durante la V República fueron normales las reuniones interministeriales en Matignon, preparatorias del Consejo de Ministros, presididas por un Consejero del Primer Ministro y, como observador, un Consejero del Jefe del Estado ⁵¹, pero no lo fueron los Consejos de Gabinete, típicos del régimen parlamentario, que, aunque jurídicamente no son más que un órgano de preparación del Consejo de Ministros, antes de 1958 habían sido el órgano esencial del Gobierno, limitándose el Consejo de Ministros a ratificar lo hecho en aquél ⁵². Con Chirac se rehabilitan este tipo de reuniones, con la intención de que las decisiones sean llevadas al Consejo de Ministros y allí, según el profesor Turpin «el Presidente puede objetar y exponer sus reservas, pero no impedir» ⁵³.

La prensa considera que tres días después de las elecciones, Chirac es dueño de todos los poderes, salvo la Presidencia de la República, y está dispuesto a ejercerlos. Una imagen se impone: las relaciones glaciales entre Mitterrand, Monarca constitucional disminuido, y el Gobierno de la derecha, que domina todo el panorama político ⁵⁴.

III. LA 8.ª LEGISLATURA DE LA V REPUBLICA

El Parlamento diseñado por la Constitución de 1958 finaliza el proceso de transformación de la soberanía nacional en soberanía parlamentaria, proceso en el que, según el profesor Torres del Moral, lo que está realmente en discusión es qué órgano estatal debe ostentar la primacía ⁵⁵; transformación lenta a lo largo de este siglo por la que las Cámaras de elección popular pasarán de ser encarnación de la soberanía a simple poder constituido, situadas además, en el régimen político francés, en una

⁵¹ Ver DEBBASCH, CH., «President de la Republique el Premier Ministre dans le systema politique de la V Republique. Duel ou duo? RPD, mayo 1982.

⁵² Ver DUVERGER, *Institutions politiques...*, op. cit., pág. 190.

⁵³ TURPIN, D., «La présidence», op. cit., pág. 897.

En la práctica iniciada el 16 de marzo de 1986, los Consejos de Gabinete en Matignon se convierten en habituales. El 3 de septiembre de 1987 la prensa se hace eco de que a la salida del Consejo de Gabinete ha sido llamado el fotógrafo a inmortalizar al Gobierno en «la primera foto de familia», *Le Point*, 783, 21 de septiembre de 1987, *Le Monde* 4 de septiembre de 1987.

⁵⁴ Consejos Generales (la derecha controla 70 sobre 90). Ciudades de más de 300.000 habitantes (la mitad) Consejos Regionales (20 sobre 22). *Le Monde*, 25 de marzo de 1986.

A los 4 meses del inicio de su Gobierno, el 21 de julio, Chirac dio una conferencia de prensa, la primera de este estilo bajo la V República, ante 400 periodistas, respondiendo durante hora y media a las preguntas formuladas. *Le Monde*, 22 de julio de 1986.

⁵⁵ *Principios de Derecho Constitucional español*, Atomo, Madrid, 1986, pág. 236.

posición claramente subordinada al Gobierno quien controla su funcionamiento ⁵⁶.

A través de la práctica constitucional de la V República, mientras que el Ejecutivo, fundamentalmente el Presidente de la República, ha aumentado progresivamente sus competencias, incluso más allá del marco constitucional, el Parlamento continúa situado en la posición estrictamente señalada por la Constitución. El logro de una mayoría opuesta a la presidencia en las elecciones de marzo de 1986, no ha fortalecido sus atribuciones, sino las del Primer Ministro; su declinar se enmarca dentro de lo habitual en las Asambleas parlamentarias del mundo occidental, fenómeno tratado reiteradamente en la literatura política actual ⁵⁷.

La 8.^a Legislatura de la V República se inicia en la Asamblea Nacional el 2 de abril de 1986, con la elección por los 577 Diputados, de Chaban-Delmas como Presidente; existe una mayoría de 286 Diputados formada por la coalición de centro-derecha UDF-PRP, de forma que no todos los miembros de la mayoría pertenecen a la gubernamental, situación que no se daba desde 1978. Ante esta Asamblea, con una mayoría débil, prepara su discurso el Primer Ministro, sobre el que comprometerá su responsabilidad; con ello pretende reforzar su victoria en las urnas, refuerzo que le permitirá imponer su política al Presidente Mitterrand ⁵⁸; con igual finalidad acudirá al Palacio de Luxemburgo; a continuación se desarrollarán estos puntos.

A. El artículo 49-1 de la Constitución

El artículo 49-1 de la Constitución establece que «El Primer Ministro, después de la deliberación del Consejo de Ministros, compromete ante la Asamblea Nacional la responsabilidad del Gobierno sobre su programa o, eventualmente, sobre una declaración de política general».

⁵⁶ HAURIU, A., *Derecho Constitucional...*, op. cit., págs. 573-574.

⁵⁷ Ver BURDEAU, G., *Droit Constitutionnel...*, op. cit., pág. 567.

⁵⁸ Grupos parlamentarios:

PS: 196 miembros y 16 emparentados.

RPR: 147 miembros y 8 emparentados.

UDF: 114 miembros y 17 emparentados.

FN: 35 miembros

PC: 35 miembros

9 Diputados no inscritos.

BREHIER, T., «La rentrée parlementaire». *Le Monde*, 2 de abril de 1986.

Sólo votaron a su favor la mayoría y algunos diputados no inscritos. *Le Monde*, 11 de abril de 1986. Ver LASCOMBE, «Le Premier Ministre...», op. cit., pág. 152.

En este precepto hay que distinguir tres cuestiones: la presentación del programa del Gobierno ante la Asamblea, la declaración de política general y la previa deliberación en Consejo de Ministros.

1. La redacción de este artículo obvia el momento en que el Gobierno ha de acudir a la Asamblea, frente al parlamentarismo clásico en que, tras su designación, se presenta ante la Cámara para solicitar su confianza, imprescindible para gobernar. El profesor Burdeau entiende que el Gobierno existe jurídicamente por su nombramiento, sin necesidad de haber recibido una investidura de la Asamblea Nacional, pero como precisa su confianza para gobernar, habrá de pedir una votación favorable a su programa. En el proyecto de Constitución se había utilizado el vocablo «puede comprometer», que será sustituido definitivamente por «compromete», por tanto, la letra del artículo 49 parece contener una obligación y no una facultad por parte del Gobierno de presentarse ante la Asamblea y comprometer su responsabilidad; ello lleva al profesor Burdeau a concluir que si en la ortodoxia gaullista el nombramiento del Jefe del Estado suprime la investidura, no lo hace respecto a la necesidad de la confianza de la Asamblea, ante la que el Gobierno es responsable⁵⁹. Los precedentes iniciales responden a esta concepción, de forma que Debre el 16-1-59 y Pompidou el 27 de abril y el 13 de diciembre de 1962 someten espontáneamente su programa a una votación de la Asamblea, que controla, a posteriori, al Gobierno⁶⁰.

Sin embargo, tras la reforma constitucional de 1962, por la que el Jefe del Estado será elegido por sufragio universal, varía la concepción expuesta anteriormente, iniciándose claramente una desviación en la que la existencia del Gobierno no depende más que de la voluntad del Presidente de la República; en este sentido se expresa el General De Gaulle en la conferencia de prensa de 31 de enero de 1964, asumiendo la facultad de nombrar y derribar al Primer Ministro: «El Presidente, que escoge al Primer Ministro, que lo nombra, así como a los otros miembros del Gobierno, que tiene la facultad de cambiarlo...»⁶¹.

A partir de 1966 la práctica seguida hasta el momento da un giro total; el III Gobierno Pompidou es nombrado el 8 de enero de 1966 y no acude a presentar su programa ante la Asamblea Nacional hasta el 13 de abril; en enero, el Parlamento no estaba reunido en sesión ordinaria y para el General De Gaulle no fue motivo suficiente para convocar una sesión extraordinaria el nombramiento de un nuevo Gobierno y la presentación de su programa ante la Cámara; Pompidou manifiesta su intención de pre-

⁵⁹ BURDEAU, G., *Droit constitutionnel*..., op. cit., pág. 506.

LECLERG, *Institutions*..., op. cit., pág. 300.

⁶⁰ Ver JEANNEAU, *Droit constitutionnel*..., op. cit., pág. 231.

⁶¹ FABRE, M.H., «Principes Republicains de droit constitutionnel», LGDJ, París, 1970, pág. 382.

sentarse ante el Parlamento con una declaración gubernamental sin debate ni votación, dejando bien claro que el Gobierno responde ante el Presidente y no ante el Parlamento. Los gobiernos siguientes mantienen el criterio de su libertad para pedir o no una votación de confianza, lo que harán unos y rehusarán otros ⁶², criterio que encuentra su justificación en la interpretación presidencialista, de que un gobierno puede ser respaldado por la Cámara y ser obligado a dimitir por el Presidente, como fue el caso de Pompidou y Chaban-Delmas, y, a la inversa, un gobierno que no posea la confianza parlamentaria puede ser mantenido por el Jefe del Estado quien, acepta su dimisión y lo confirma posteriormente; de forma que, en la práctica seguida después de 1965, el Gobierno es independiente de toda votación de la Asamblea ⁶³.

Sin embargo este criterio es contestado por la oposición y así, en el debate generado por la solicitud de Ordenanzas hecho por Pompidou en 1967 sin haberse presentado ante la Cámara previamente, el socialista Guy Mollet, que había participado en los trabajos preparatorios de la Constitución, se expresa de la siguiente manera:

«... queríamos que el Primer Ministro contase con la confianza de la Asamblea, presentando a ésta un programa de gobierno y estableciéndose de este modo entre el Gobierno y la mayoría de la Asamblea un contrato cuya ruptura posterior fuese grave y difícil. Tal es el sentido del artículo 49, si se le interpreta correcta y legalmente» ⁶⁴.

La concepción mencionada ha podido darse debido a la concurrencia de mayorías homogéneas; ahora bien, en el caso —escribe el profesor Burdeau— de que el Gobierno proceda de una mayoría de coalición, necesitará una votación de confianza de la Cámara, desde el inicio de su mandato, que ratifique la composición gubernamental decidida por el Presidente ⁶⁵. Así, Chirac, en 1974, acudió a la Asamblea tras su nombramiento, en solicitud de respaldo parlamentario al programa gubernamental.

⁶² Así Barre solamente se presentará ante la Asamblea en un tercer Gobierno y no en los otros dos; igualmente, Mauroy lo hará en su segundo Gobierno y no en el primero. *Le Monde*, 16 de abril de 1986.

⁶³ Fecha nombramiento del Gobierno	Fecha de su presentación ante la Cámara
Debré: 8-I-59	15-I-59
Pompidou I: 15-IV-62	26-IV-62
Pompidou II: 6-XII-62	13-XII-62
Pompidou III: 8-I-66	13-IV-66 (3 meses después)
Pompidou IV: 7-IV-67	18-IV-67 (sin debate)
Pompidou V: 31-V-68	sin presentación
Chaban-Delmas:	25-VI-69 (declaración sin votación)

FABRE, *Principes...*, op. cit., pág. 366.

⁶⁴ En la Asamblea Nacional el 21 de mayo de 1967, cit. por TOMÁS VILLAROLLA, J. en «El Artículo 38 de la Constitución francesa y las Ordenanzas de 1967», *I.E.P.*, Madrid, 1967, pág. 68.

⁶⁵ BURDEAU, G., *Droit Constitutionnel...*, pág. 507.

En el caso de que ambas mayorías sean antagónicas, el Primer Ministro no sólo debe acudir ante el Parlamento sino que tiene que hacerlo, pues de la Cámara necesita el respaldo y la fuerza para imponer su política al Presidente de la República. Chirac pedirá un voto de confianza sobre su programa el 10 de abril de 1986, obteniendo 292 votos contra 285 ⁶⁶.

A través de la prensa y de los medios de comunicación franceses se utiliza indistintamente la frase «compromete la responsabilidad del Gobierno sobre su programa o sobre una declaración de política general»; sin embargo, creo que el contenido de este acto parlamentario responde a la presentación de un Jefe de Gobierno ante la Asamblea Nacional, buscando su apoyo respecto a un programa concreto, por las siguientes razones.

- a) Desde el primer Consejo de Ministros del 22 de marzo de 1986, Chirac anuncia su intención de lograr el respaldo de la Cámara y pedirle determinadas medidas concretas para realizar su política.
- b) Ante la Asamblea expone un programa concreto para la presente sesión parlamentaria; así la petición de dos leyes de habilitación que autoricen al Gobierno a legislar por ordenanzas, en dos ámbitos concretos, económico (liberalización económica, empleo juvenil y privatización de empresas nacionalizadas) y político (restablecimiento de escrutinio mayoritario para las elecciones legislativas).
- c) Sin aludir en ningún momento al Presidente de la República, marcando la procedencia de su Gobierno de la Cámara, hace hincapié en la necesidad de un clima de confianza en las relaciones Parlamento-Gobierno, para los que solicita un voto favorable de la Asamblea a los puntos concretos expuestos ante ella ⁶⁷.

2. El artículo 49.1, alude igualmente a que el Primer Ministro compromete la responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea, eventualmente, sobre una declaración de política general. La doctrina ha entendido mayoritariamente que el término eventualmente supone que el Gobierno tiene libertad para acudir o no ante la Cámara en demanda de apoyo. En la

⁶⁶ Sólo votaron a su favor la mayoría y algunos diputados no inscritos. *Le Monde* 11 de abril de 1986. Ver LASCOMBE, *Le Premier Ministre...*, op. cit., pág. 152.

⁶⁷ Ver, por ejemplo, *Le Monde* de 1 de abril de 1986, del 4 de abril de 1986 e, incluso, el del 11 de abril de 1986 con la reseña sobre el acto parlamentario.

práctica, este procedimiento ha sido utilizado para suplir la falta de una votación inicial sobre el programa gubernamental, buscando —dice el profesor Prelot— un apoyo mayoritario de la Asamblea en un determinado momento e, incluso, un forma de restablecer la cohesión de una mayoría difícil ⁶⁸. Este procedimiento será utilizado por Chirac en varias ocasiones: en momentos difíciles en sus relaciones con el Jefe de Estado y, sobre todo, pretendiendo embridar una mayoría de coalición con problemas internos ⁶⁹. El Primer Ministro Chirac ha buscado siempre el respaldo incondicional de la mayoría parlamentaria, y en este sentido conviene aludir a la declaración de política general realizada ante el Senado, el 15 de abril de 1986, facultad que en cumplimiento del artículo 49 último párrafo, puede usar libremente el Primer Ministro sin necesidad de autorización del Consejo de Ministros; ante esta Cámara logra el voto favorable de 205 senadores contra 98 ⁷⁰. Pese a que el rechazo del Senado no supone la caída del Gobierno y que tradicionalmente los Primeros Ministros no han utilizado ésta prerrogativa ⁷¹ sí puede ser útil a efectos de reforzar, aunque sea de manera simbólica, el respaldo de la representación nacional a una política concreta, claramente alejada de la llevada a cabo por el Presidente Mitterrand desde 1981.

3. Por último, el artículo 49-1 alude expresamente a la exigencia de deliberación del Consejo de Ministros, previamente a que el Primer Ministro comprometa la responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea, sobre su programa o sobre una declaración de política general.

Así como en el caso de mayorías homogéneas, tal deliberación no plantea mayores problemas entre el Gobierno y el Presidente de la República que dirige activamente el Consejo de Ministros, en la situación estudiada de mayorías contrapuestas sí podría plantearlos, oponiéndose el Jefe del Estado a la inscripción de la iniciativa en el orden del día. El profesor Burdeau entiende que la naturaleza del Consejo de Ministros no está fijada por la Constitución, sino que «depende de la conjunción política»; en este sentido, y pese a que la Constitución utiliza el término «deliberación», a través de la práctica de la V República se observa una transformación paulatina del contenido de esta palabra hacia una autorización previa otor-

⁶⁸ PRELOT, M. et BOULOIS, J. *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz-París, 1972, pág. 837.

⁶⁹ Así, por ejemplo, el 7 de abril de 1987 hace una declaración de política general ante la Asamblea Nacional para demostrar que su mayoría es suficientemente coherente para arrostrar las presidenciales de 1988; logra 294 votos a favor (RPR y UDF) y 282 en contra (PS, PC y FN). *Le Monde* 8 de abril de 1987. Igualmente frente a Barre y los barristas, «Un joli coupe», *Le Monde*, 3 de diciembre de 1987.

⁷⁰ *Le Monde*, 16 de abril de 1986.

⁷¹ Salvo el mismo Chirac el 11 de junio de 1975, logrando 175 votos favorables contra 98, también en un momento en que sus divergencias con el Presidente de la República le obligaron a solicitar repetidamente la confianza de la representación nacional (*Le Monde*, 16 de abril de 1986).

gada por el Jefe del Estado, de forma que, en palabras de Massot, existe «una transferencia del poder de decisión del Consejo de Ministros hacia el Presidente de la República» ⁷². Pese a ello, ningún Presidente se opuso a la iniciativa de su Primer Ministro de presentarse ante la Cámara comprometiendo su responsabilidad ⁷³; el Presidente tiene la posibilidad, adquirida a través de la práctica y no de la norma constitucional, de bloquear la iniciativa del Jefe de Gobierno, sin embargo, en la situación actual de coexistencia, el Primer Ministro puede reconducir el término de deliberación a su contenido auténtico y dueño del orden del día de la Asamblea, lograr una votación, cuya constitucionalidad sería indiscutida ⁷⁴. Efectivamente, el Presidente Mitterrand no ha generado tal situación, políticamente peligrosa, señalando, desde el primer Consejo en el Elíseo, que esta instancia no podría ser más el lugar de elaboración de la política del Gobierno sino el lugar donde finalizarían los procesos de decisión ⁷⁵; aunque en ningún momento renuncia a su competencia constitucional de presidir este órgano colegiado que expresa la política gubernamental que, en este caso, no es la del Presidente de la República.

B. Mensaje del Presidente Mitterrand ante la Asamblea Nacional

Según el artículo 18 de la Constitución «El Presidente de la República comunica con las dos Asambleas del Parlamento por medio de mensajes que hace leer y que no dan lugar a debate alguno». Atribución clásica del Jefe del Estado en el régimen parlamentario, fue recogida tanto en la Constitución de 1875 como en la de 1946, aunque con contenido diferente; durante la III y IV República, esta facultad estaba sometida al refrendo gubernamental pues comprometía su responsabilidad. Actualmente es una competencia propia del Jefe del Estado, al margen del acuerdo del Gobierno y cuyo objeto no está limitado sino que puede ser mero acto de cortesía o un acto dirigido a señalar una política concreta; así Giscard el 30 de mayo de 1974 presentó un mensaje con un claro contenido de programa de gobierno más que como un acto de cortesía; De Gaulle, campeón del mensaje, lo utilizaba normalmente para llamar la atención de la repre-

⁷² En «La Présidence de la République en France: Vingt ans d'élection au suffrage universel. 1965-1985». Doc. Fr. n.º 4.801, 1986 pág. 174, cit. por TURPIN, D. «La Présidence du conseil...» op. cit., pág. 894.

⁷³ Incluso con motivo del cese de Chaban-Delmas por el Presidente en 1972 tras haber obtenido un apoyo amplio de la Asamblea, Pompidou expuso posteriormente, en rueda de prensa el 21 de septiembre de 1972, que no se había opuesto a la iniciativa de su Primer Ministro «para no infringirle una repulsa demasiado dura». Cit. por TURPIN, D., op. cit., pág. 893.

⁷⁴ LASCOMBE, *Le Premier Ministre...*, op. cit., pág. 153.

⁷⁵ *Le Monde*, 25 de marzo de 1986.

sentación nacional sobre un programa político concreto ⁷⁶. Pese a que la Constitución no determina la persona que ha de leerlo, la práctica atribuyó este papel al Presidente de la Cámara o a un Ministro elegido por el Jefe del Estado.

F. Mitterrand se dirigió a la Asamblea Nacional el 8 de abril de 1986, en un mensaje leído por el Presidente Chaban-Delmas, en el que entiendo más un desmarque de la política de Chirac que un mero acto de cortesía parlamentaria; no es un Ministro quien lo lee, como es obvio, y en él parece dirigirse fundamentalmente a sus partidarios: él es él, yo soy yo o la política de Chirac no es la mía ni su Gobierno es el mío ⁷⁷.

Los comentaristas políticos han querido ver un cambio profundo entre las palabras pronunciadas por Mitterrand en televisión al día siguiente de las elecciones y las leídas ante la Asamblea el 8 de abril; ante la TV, el Jefe de Estado declara que el Primer Ministro encarna determinadas competencias frente al jefe del Estado, pero éste continúa teniendo las anteriores; es decir, no cree posible que un Jefe de Gobierno puede imponerse a un Presidente de la República. Ante la Asamblea, en una prudente posición del Jefe del Estado parlamentario, se reconoce simplemente «guardián de la unidad nacional y de la continuidad del Estado» y, para sus votantes «guardián de las adquisiciones logradas» ⁷⁸. Tras leer su discurso se observa cómo la realidad del poder está cada vez más en manos del Primer Ministro.

IV. REALIZACION DEL PROGRAMA POLITICO DEL PRIMER MINISTRO

La política realizada en Francia desde el 16 de marzo de 1986 no fue la del Presidente Mitterrand, como hubiera sido en el caso de no verse privado del apoyo parlamentario, sino la del Primer Ministro Chirac, de acuerdo con el programa establecido por la plataforma PRP-UDF. Sin embargo, la realización de las medidas de gobierno ha sido una curiosa carrera de obstáculos en la que ambas cabezas del Ejecutivo han usado toda su habilidad política para lograr sus objetivos, demostrándose finalmente que, con el apoyo parlamentario, el Primer Ministro está mejor armado que el Presidente de la República. La parlamentarización del régimen de la V República, anunciada desde la primavera de 1986, es una realidad mientras existan mayorías divergentes. Como muestra de ello se van a

⁷⁶ Ver DUVERGER, M. *Droit Constitutionnel*..., op. cit., pág. 203.

LECLERG, *Institutions politiques*..., op. cit., pág. 308.

De Gaulle envió 5 mensajes al Parlamento, 3 Pompidou, 1 Giscard y 2 Mitterrand. Le Monde, 9 de abril de 1986.

⁷⁷ L'homeau, J.Y. Le Monde, 9 de abril de 1986.

⁷⁸ GOSSE, A. «Le déclin du Président», Le Monde, 14 de abril de 1986.

examinar a continuación las medidas de gobierno centradas en las tres ordenanzas rechazadas por el Jefe del Estado, como modelo-tipo de lo sucedido en estos dos años de duelo político entre un Primer Ministro que quiere y puede gobernar y un Jefe de Estado que ha de aceptar la pérdida de sus prerrogativas tradicionales. En relación al Parlamento, se hará exclusiva alusión a la Asamblea Nacional, dado que el Senado concebido por la Constitución francesa no puede sancionar su control político del gobierno á través de un voto de censura que le obligue a dimitir, procedimiento sólo reservado a la otra Cámara.

A. El recurso a las Ordenanzas

El art. 38 de la Constitución establece que «El Gobierno podrá, para la ejecución de su programa, solicitar del Parlamento autorización para adoptar, bajo la forma de Ordenanzas, durante un plazo limitado, medidas que normalmente son de la competencia de la ley. Las Ordenanzas se adoptarán en Consejo de Ministros, previo informe del Consejo de Estado. Entrarán en vigor desde su publicación pero quedarán derogadas si el proyecto de ley de ratificación no fuese depositado ante el Parlamento antes de la fecha fijada por la ley de habilitación...».

Este artículo faculta al Gobierno a legislar por Ordenanzas, término que, siendo propio del vocabulario monárquico, fue aceptado por la Constitución de 1958 y cuyo contenido recuerda, en principio, a los decretos-leyes de la III y IV República, con algunas innovaciones respecto a su régimen jurídico, dignas de ser resaltadas.

En primer lugar, serán firmadas por el Presidente de la República (art. 13), firma que, lejos del formalismo que poseía bajo la III y IV República parece conceder al Jefe del Estado la facultad de negarse, como se verá más adelante ⁷⁹.

En segundo lugar, las Ordenanzas desposeen al Parlamento, ya que éste no podrá legislar sobre las materias delegadas al Gobierno (art. 41); en palabras del profesor Burdeau, oficializa la delegación del poder legislativo perteneciente al Parlamento ⁸⁰.

El profesor Tomás Villarroya considera constitucionalmente correcto la utilización del recurso a la delegación legislativa, pese a que su aplicación concreta ha generado siempre un debate nacional sobre su oportu-

⁷⁹ Ver HAURIU, *Derecho Constitucional...*, op. cit., pág. 569.

⁸⁰ Ver BURDEAU, *Droit Constitutionnel...*, op. cit., pág. 581.

tunidad política y su corrección jurídica ⁸¹. Efectivamente, a partir del anuncio, hecho por el Primer Ministro Chirac, de su intención de solicitar del Parlamento la autorización para legislar por Ordenanzas, comienza en la prensa francesa un enconado debate sobre ello, pero, en esta ocasión, y dadas las características políticas del momento, más centrado en la firma, obligatoria o facultativa del Presidente de la República, que en la oportunidad de la medida.

1. Respecto a la oportunidad política de las medidas solicitadas por el Gobierno, se manifiestan numerosas críticas, a través de los medios de comunicación, a los métodos autoritarios del Primer Ministro, quien, consciente de la fragilidad y división ideológica de su mayoría ⁸², considera un imperativo limitar los debates ante una minoría fuerte y coherente que había anunciado, desde el inicio de la cohabitación, su intención de situarse en una oposición sin concesiones al Gobierno Chirac; actitud que se radicalizará ante medidas gubernamentales que afectan directamente a su gestión anterior ⁸³. Cuando la mayoría parlamentaria tiene diferentes voces — escribe el profesor Duhamel — y los partidos de oposición se arriesgan a obstruir, es más fácil hacer la ley en la quietud de los despachos ministeriales ⁸⁴.

2. Más hincapié se hace en la corrección jurídica de estas medidas, desde varios puntos de vista.

a) Se considera que la delegación legislativa aleja al Parlamento de las dos reformas políticas más importantes previstas por el nuevo Gobierno: la privatización de las empresas públicas y la modificación del modo de escrutinio; por primera vez en la Francia republicana, un tema electoral será establecido por Ordenanzas.

Frente a esta crítica se puede objetar que Chirac, a diferencia de anteriores ministros de la V República, no sigue una línea de desprecio hacia el Parlamento, sino que, desde el inicio de su mandato, solicita una votación de confianza, obligando a su mayoría a cerrar filas en torno al Gobierno, ante la disyuntiva de entregar el poder al Presidente Mitterrand;

⁸¹ «El artículo 38 de la Constitución francesa...», op. cit. En este artículo se estudia la delegación legislativa pedida por Pompidou en abril de 1967, nada más ser elegida la Asamblea, y sin que el Gobierno hubiese presentado su programa ante ella sino una mera declaración de política general que no dio lugar a debate ni votación; esta actuación, seguida de la petición de delegación legislativa, apartando a las Cámaras de toda influencia en la política gubernamental, se interpretó como menosprecio radical al órgano de representación nacional e irritó profundamente a la opinión política.

⁸² P. JOXE, Presidente del Grupo Socialista de la Asamblea Nacional, estima que la mayoría es dos veces frágil, primero porque es estrecha, luego porque está dividida. *Le Monde*, 28 de mayo de 1986.

⁸³ Declaraciones del Comité directivo del P.S. en su reunión del 22 de marzo de 1986. *Le Monde*, 25 de marzo de 1986.

Ver T. BRÉHIER, «Entre la rue et les élus», *Le Monde*, 23 de diciembre de 1986.

⁸⁴ «Ordenances: signer ou ne pas signer?» *Le Monde*, 12 de abril de 1986.

el Primer Ministro manifiesta en todas sus actuaciones la necesidad que tiene de la Cámara para gobernar, pero junto a ello, es consciente de que enfrente existe una oposición agresiva y humillada; es la propia mayoría quien, para apoyar al Gobierno, se desprende voluntariamente de sus competencias. El Parlamento francés está constitucionalmente subordinado al Ejecutivo, sea al Presidente, sea al Primer Ministro; dependiendo de la coyuntura política concreta, dará fuerza a uno u otro, quedándose sin ella.

b) Igualmente, la delegación legislativa priva al Consejo Constitucional de la posibilidad de verificar la constitucionalidad de las medidas que tomará el Gobierno en los dos ámbitos aludidos anteriormente, ya que, lo legislado a través de Ordenanzas no pertenece al dominio legislativo sino al reglamentario; solamente es posible el recurso ante el Consejo Constitucional sobre la ley de habilitación previa, cuya vaguedad dificulta un auténtico control. La prensa de estos días manifiesta la preocupación sentida ante la impunidad en que quiere situarse el Gobierno ⁸⁵.

Efectivamente, esta crítica es razonable, pero el Primer Ministro Chirac no hace más que utilizar, políticamente, aquellos recursos jurídicos que la propia Constitución le permite. La actuación del Consejo Constitucional, que se verá posteriormente, y la posición moderadora del propio Presidente de la República, serán importantes contrapesos políticos a un nuevo reparto de poder.

c) Desde sectores de la izquierda, se entiende que la delegación legislativa erige al Gobierno en un tercer poder, entre el Presidente de la República y la Asamblea Nacional, ambos elegidos por sufragio universal, mientras que aquél no es más que un mandato de segundo grado. Se acusa al Gobierno de que, sin proceder de la legitimidad presidencial, sino de la parlamentaria, se aleja de ésta, privando a la Cámara de sus poderes y ordenándole votar leyes de habilitación, verdaderas firmas en blanco, desde el inicio de la legislatura; si la Constitución sólo prevé dos legitimidades, la actuación del Gobierno se desvía peligrosamente del espíritu constitucional ⁸⁶.

Entiendo esta objeción muy partidista, puesto que, si el Primer Ministro es el personaje político elegido por la Cámara y ante ella presentó su programa valorado por la mayoría con un voto de confianza, su legitimidad procede directamente de aquella y a lo que se opone su actuación política es a los deseos presidenciales, no a los parlamentarios; si en el juego parlamentario razones son votos, Chirac las tiene todas; otra cosa es que el electorado, posteriormente, decida recusar la línea política se-

⁸⁵ T. BRÉHIER, «Les Ordonnances: le Parlement dessaisi, le Conseil Constitutionnel écarté», *Le Monde*, 22 de marzo de 1986.

⁸⁶ *Le Monde*, 23 de mayo de 1986, recoge palabras del Presidente Mitterrand y de Pierre Mauroy.

guida por aquel a quien el Parlamento dio su confianza y, por tanto, su legitimidad.

3. Junto a las críticas señaladas y que fustigan la actuación del Gobierno, el punto álgido del debate nacional en relación a las ordenanzas es la facultad, muy discutida, del Presidente de la República de no firmar.

Tras la reunión del Consejo de Ministros del 25 de marzo, el portavoz de la Presidencia de la República hizo la siguiente declaración:

«Habiendo dado a conocer el Primer Ministro su intención de recurrir a las Ordenanzas, el Presidente de la República observó que esta práctica constitucional ha sido constante desde 1958, por lo que no cree su deber privar al actual Gobierno de ella; sin embargo ha indicado que no aceptará Ordenanzas sino en número limitado y sobre materias precisas, a fin de que sean respetadas las reglas del Parlamento. En materia social ha señalado que no firmará más que las Ordenanzas que supongan un progreso respecto a las adquisiciones logradas»⁸⁷

La prensa del día siguiente interpreta el comunicado anterior como un intento, por parte del Jefe del Estado, de definir las competencias de cada uno de los titulares Ejecutivos, evitando «la cogestión» con el Gobierno Chirac y manifestando su concepción sobre la misión del Presidente de la República como garante de la cohesión social del país. En los círculos gubernamentales, por el contrario, se valoran las declaraciones presidenciales como un «coup de sonnette» sin objeto; se interpreta como una satisfacción de su dignidad el presentarse como defensor de los derechos del Parlamento y de las adquisiciones sociales⁸⁸.

Al margen de estas interpretaciones políticas, el interés público se centra en una pregunta clave, ¿puede el Presidente negarse a firmar las Ordenanzas? Sobre ello hay que distinguir varias cuestiones.

a) En primer lugar, la doctrina es acorde sobre que el Jefe del Estado no puede impedir que el Primer Ministro solicite del Parlamento una delegación legislativa; el art. 38 confiere exclusivamente al Gobierno la posibilidad de solicitar tal autorización; es al Parlamento a quien corresponde apreciar su oportunidad. El Jefe del Estado, a su vez, está obligado a promulgar la ley de habilitación en el plazo de 15 días señalado explí-

⁸⁷ Le Monde, 27 de marzo de 1986.

⁸⁸ J.H. LHOMEAU, «M. Mitterrand veut éviter la «cogestion» avec le gouvernement de M. Chirac».

P. JARREAU, «La mise au point de Mitterrand est considérée comme un coup de sonnette sans objet», Le Monde, 28 de marzo de 1986.

citamente por el artículo 10 de la Constitución; su firma —dice el profesor Duverger— es la de un notario que autentifica los actos que no depende de él ⁸⁹.

b) En segundo lugar, sobre la obligación de firmar las ordenanzas acordadas en Consejo de Ministros, la doctrina se divide; un sector favorable a la izquierda considera que el Presidente tiene un poder discrecional que le posibilita el vetar una ordenanza que no le interesa; otro sector, favorable a la derecha, entiende que el Presidente no puede negarse a firmar las Ordenanzas.

b.1) El profesor Duverger, desde un punto de vista jurídico, entiende que así como el art. 10 de la Constitución establece un plazo de 15 días para que el Presidente firme las leyes, el art. 13 no alude a ningún plazo para firmar, lo que indica que puede no hacerlo, ya que se compromete personalmente cuando firma. Mitterrand no puede, políticamente, contradecir los principios defendidos durante 20 años y destruir la obra hecha por los socialistas entre 1981 y 1986 ⁹⁰.

Desde un enfoque estrictamente político, Amson defiende la posibilidad del Jefe del Estado de no firmar; ahora bien, la cuestión se centra en saber si posee la fuerza política suficiente para mantener esta postura; solamente sería eficaz tal medida si la mayoría parlamentaria la aceptase o si estuviese tan dividida que no pudiera oponerse a ella de forma unánime ⁹¹.

b.2) Desde una óptica contraria se considera que el procedimiento de las Ordenanzas es una cuestión a resolver entre el Parlamento y el Gobierno; la negativa del Jefe del Estado sería una especie de veto a la americana, extraño al espíritu y la letra de la Constitución, con la que intervendría en las competencias del Gobierno, impidiendo la voluntad expresada por el poder legislativo y, si el Consejo Constitucional declaró la ley de habilitación conforme a la Constitución, menospreciando a este organismo ⁹².

En otro sentido, según el profesor Gaudemet, las Ordenanzas son deliberadas en Consejo de Ministros antes de ser firmadas por el Presidente, son luego refrendadas por el Primer Ministro o ministros respon-

⁸⁹ «Le Président de la République n'est pas obligé de signer les ordonnances», Le Monde, 22 de marzo de 1986.

⁹⁰ Op. cit., loc. cit.

⁹¹ Le Monde, 3 de abril de 1986.

⁹² LARCHE, J. (Presidente de la Comisión de Leyes del Senado), en «Le Président de la République est tenu de signer les ordonnances», Le Monde, 26 de marzo de 1986.

sables, luego la firma presidencial es precedida de una deliberación y seguida de un refrendo; la deliberación no puede ser entendida como una decisión del Presidente y, a su vez, el refrendo del Primer Ministro le transmite la responsabilidad del acto. Entre la perfección jurídica de la Ordenanza por la deliberación del Consejo y la sanción política del refrendo, la firma del Presidente no puede interpretarse como una facultad del veto ⁹³.

b.3) Por último, el profesor Duhamel se hace eco del debate doctrinal distinguiendo tres supuestos:

- El Presidente de la República como garante de la Constitución podrá y deberá negarse a firmar aquellas Ordenanzas que la vulneren, o respecto a puntos concretos en los que la ley de habilitación no fuera suficientemente precisa.
- A la inversa, aquellas Ordenanzas cuyas disposiciones sigan las reglas fijadas por la ley de habilitación, votada por el Parlamento y controlada por el Consejo Constitucional, se imponen a todo el poder ejecutivo, incluido el Presidente, quien habrá de firmar.
- Existe un tercer supuesto, en lo que caben las distintas opiniones doctrinales, que sería el relativo a aquellas disposiciones que rebasen la estricta ejecución de la ley de habilitación sin llegar a violar la Constitución. Así, el ex presidente Giscard d'Estaing defiende la negativa del Jefe del Estado a firmar aquellas Ordenanzas que afecten a sus poderes constitucionales, como las relaciones exteriores y de defensa; para otros sectores, las libertades de las que Mitterrand se ha declarado garante, en suma el abanico se haría tan extenso que el autor citado entiende, y en mi criterio es la teoría más acertada, que nadie puede obligarle a firmar; sin embargo, el problema trasciende al ámbito jurídico para convertirse en fundamentalmente político; de esta coyuntura concreta dependerá la eficacia. «Si quieren romper —escribe Duhamel— la querrela de las Ordenanzas es un buen pretexto; por el contrario, si quieren cohabitar, encontrarán una solución» ⁹⁴.

4. Práctica política. El Presidente Mitterrand no firma tres Ordenanzas, lo que origina momentos de crisis política ante lo que reacciona

⁹³ «Le Président de la République est tenu de signer», Le Monde, 16 de abril de 1986.

⁹⁴ «Ordonnances: signer ou ne pas signer?», Le Monde, 12 de abril de 1986. «Les gardiens de la Constitution», Le Monde, 28 de mayo de 1986.

el Primer Ministro Chirac, utilizando aquellos medios que la Constitución pone a su alcance y que corroboran nuevamente dónde está el poder. A continuación se describirá cada actuación política concreta, para pasar, posteriormente, a valorarlas en conjunto.

a) El 13 de julio de 1986 el Jefe del Estado manifiesta su negativa a firmar la Ordenanza sobre privatizaciones. En los círculos gubernamentales, seguros de su fuerza, se considera la negativa presidencial como una maniobra retardatoria para los planes del Gobierno, dirigida a estimular la política obstruccionista del grupo parlamentario socialista y a mantener sus esperanzas; como «coup du Roi» es calificada la actuación del Jefe del Estado.⁹⁵

Por primera vez en la V República, un Primer Ministro manifiesta ante la televisión sus discrepancias con el Presidente de la República; a través de un comunicado difundido por TF1 y Antena 2 el 16 de julio de 1986, Chirac fustiga la actitud del Presidente, que se opone a la voluntad expresada en las urnas por la mayoría de los franceses; anuncia la transformación en proyecto de ley del contenido de la Ordenanza y promete el cumplimiento del programa electoral del Gobierno, por el que ha sido votado. A través de la prensa se conoce el acuerdo entre Mitterrand y Chirac, que desean evitar la crisis, para transformar el contenido de la Ordenanza en proyecto de ley.⁹⁶

b) El 20 de octubre de 1986 el Presidente Mitterrand se niega a firmar la Ordenanza sobre circunscripciones electorales por dos razones: en primer lugar, los temas electorales deben ser regulados por el Parlamento; su negativa devuelve la competencia a la Cámara. En segundo lugar, entiende que no debe firmar una Ordenanza que asegure la preeminencia de su partido RPR sobre las otras formaciones políticas. Por su parte el Gobierno elabora un comunicado a través de la prensa en el que pone de relieve el mandato recibido del Parlamento por una ley de habilitación, mandato que ha llevado a cabo tras largas consultas, rodeándose de todas las garantías necesarias de objetividad y justicia y anunciando, nuevamente, la transformación del contenido de la Ordenanza en proyecto de ley.⁹⁷

c) Por último, el 17 de diciembre de 1986, el Presidente Mitterrand se niega a firmar la Ordenanza sobre distribución del tiempo de trabajo, decisión que tras un plazo de «meditación» comunica el último día de la sesión parlamentaria. Se interpreta esta nueva negativa como un gesto hacia los sindicatos obreros, aprovechando la debilidad del Gobierno tras el movimiento estudiantil del mes de diciembre; se pretende obligar a Chi-

⁹⁵ ROLLAT A. «Le coup du Roi». Le Monde 16 de julio de 1986.

«Les leçons d'un repetassage», Le Monde, 17 de julio de 1986.

⁹⁶ Le Monde, 17 de julio de 1986.

⁹⁷ Le Monde, 4 de octubre de 1986.

rac a transformar la Ordenanza en proyecto de ley y esperar a la sesión de primavera para que sea adoptada por el Parlamento, se interpreta la actuación del Presidente como la concesión de un precioso tiempo a los sindicatos ⁹⁸. El Gobierno, tras la utilización de un procedimiento anulado por el Consejo Constitucional, que se verá más adelante, enviará al Parlamento la Ordenanza, transformada en proyecto de ley, en el mes de mayo de 1987.

5. La actuación del Jefe del Estado sugiere varias consideraciones. En primer lugar, el Presidente de la República es el líder de un partido político y ante él representa su anunciado papel de garante de las adquisiciones sociales logradas desde 1981 y de la cohesión social; en este sentido, Mitterrand no puede manifestarse conforme con la política de privatización, ni a la nueva reforma electoral que modifica la realizada por los socialistas en 1985, ni a la regulación del tiempo de trabajo a la que se oponen los sindicatos obreros, quejosos de la falta de diálogo con el Gobierno Chirac. El Presidente no renuncia a hacer un gesto simbólico de descontento dirigido a sus votantes, y una maniobra política, retardatoria de los planes del Primer Ministro, como apoyo al grupo parlamentario socialista.

En segundo lugar, Mitterrand, como Jefe de Estado parlamentario, ejerce su competencia de poder moderador y garante de la Constitución. Su negativa a firmar obliga al Primer Ministro a transformar el contenido de la Ordenanza en proyecto de ley y, en consecuencia, devuelve al Parlamento su facultad de legislar; si la utilización, por parte del Gobierno, del artículo 49-3, desposeerá nuevamente al órgano legislativo, al menos exigirá a la mayoría que vuelva a dar su confianza, y, por tanto, su legitimidad, al Gobierno. Igualmente, la transformación de la Ordenanza en proyecto de ley, posibilitará la apelación al Consejo Constitucional sobre la conformidad del texto legal con la Constitución ⁹⁹.

Por último, la eficacia política de la actuación presidencial: sus medidas no han impedido la realización del programa de Gobierno. En la coyuntura política contemplada, es el Primer Ministro quien tiene el apoyo de la mayoría parlamentaria, corta y disminuida, pero dispuesta a satisfacer al Gobierno antes que al Presidente de la República; dispuesta en fin, si fuera necesario, a transformar la Ordenanza en proposición de ley, cortacircuitando la deliberación en el Consejo de Ministros exigida para los proyectos de ley, ya que, si el orden del día del Consejo es tema discutido, no así el de la Cámara, del Gobierno absolutamente. El pragmatismo del Pre-

⁹⁸ NOBLE COURT, M., «Un geste en direction des syndicats ouvriers», *Le Monde*, 19 de diciembre de 1986.

JARREAU, P. LHOMEAUM J.I., «La risposte de M. Chirac», *Le Monde*, 20 de diciembre de 1986.

⁹⁹ Ver DUHAMEL, O., «Les gardiens de la Constitution», *Le Monde*, 28 de mayo de 1986.

sidente Mitterrand hizo innecesaria la utilización de tal solución legal, de la que se hacen eco, durante esta etapa tanto la doctrina especializada como los comentaristas políticos ¹⁰⁰. El mérito político del Presidente francés ha sido el haber asumido el nuevo reparto de poder, generado por las elecciones legislativas y admitido por la Constitución. Sin renunciar a manifestar su desacuerdo cuando lo ha considerado preciso, por las razones aludidas, se ha situado en la posición de contrapeso político y poder moderador que corresponde a un Jefe de Estado parlamentario clásico.

B. El artículo 49-3

La mejor arma, en manos del Primer Ministro, para contrarrestar la oposición a su política, ha sido la utilización reiterada e, incluso, abusiva, del artículo 49-3 de la Constitución. La estrategia del Gobierno es clara: evita la discusión de la ley de habilitación a través del procedimiento previsto en este artículo y, tras convertir el contenido de las Ordenanzas no firmadas por el Presidente de la República en proyectos de ley, vuelve a utilizar el artículo 49-3. Es decir, la Constitución permite el que un Gobierno, respaldado por una mayoría contraria a la presidencia, pueda situarse por encima de la Asamblea, lo que es normal en la V República y por encima, y esto es insólito, de los deseos del Jefe del Estado.

El art. 49-3 establece que «El Primer Ministro, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede comprometer la responsabilidad del Gobierno, ante la Asamblea Nacional respecto a la votación de un texto. En tal caso, el texto se considerará adoptado, salvo que sea votada una moción de censura, depositada en las 24 horas siguientes y en las condiciones previstas en el párrafo anterior».

A su vez, el artículo 152 del Reglamento de la Asamblea Nacional preceptúa que ... Cuando, en aplicación del párrafo 3.º del art. 49 de la Constitución, el Primer Ministro compromete la responsabilidad sobre la votación de un texto, el debate quedará inmediatamente suspendido durante 24 horas... En este plazo, una moción de censura, que reúna los requisitos establecidos por el artículo 150, puede ser entregada al Presidente de la Asamblea, incluso si ésta no celebra sesión. La redacción de la moción debe hacer alusión al artículo 49-3 de la Constitución. La moción quedará inmediatamente expuesta... la Asamblea se reúne al expirar el plazo antes señalado para informarse, sea de la adopción del texto, sea del depósito de una moción de censura.

El profesor Lascombe atribuye el origen de este artículo a los errores y prácticas habituales de la IV República que, pese a los procedimientos

¹⁰⁰ TURPIN, D. «La Présidence...», op. cit., pág. 897.

BROUILLET, A. «Une arme méconnue: la Proposition du loi», *Le Monde*, 27 de marzo de 1986.

establecidos para controlar la cuestión de confianza y evitar las continuas caídas de gabinetes de la III República, generó una inestabilidad aún mayor, debido a su utilización práctica, al margen de las previsiones constitucionales ¹⁰¹. La Constitución de 1958 establece modificaciones importantes en relación a este mecanismo del régimen parlamentario.

En primer lugar, regula dos tipos de cuestión de confianza, separando de forma tajante la responsabilidad del Gobierno sobre su programa o sobre una declaración de política general, art. 49-1, de la responsabilidad del Gobierno sobre la votación de un texto, causa fundamental de la caída de los gobiernos; peligro que pretende paliar imponiendo a la Asamblea el que sea ella misma quien tome la iniciativa de la crisis, depositando una moción de censura para cuya adopción se exige mayoría absoluta, computándose sólo los votos favorables; es decir, el Gobierno ha de concitar una mayoría en contra aunque no la tenga a favor.

El profesor Lascombe entiende que esta redacción convierte al artículo aludido en un elemento más del procedimiento legislativo, procedimiento último que se pone a disposición del Gobierno cuando precisa ineludiblemente la adopción de un texto; su utilización práctica y normal en la V República lo ha convertido en un artículo «de crisis» y el elemento más poderoso de que dispone el Gobierno para imponer su política a una Asamblea y, en el caso actual, al Presidente de la República ¹⁰². Su utilización práctica, abusiva en muchos casos, generó importantes debates tanto en la prensa como en los foros académicos ¹⁰³.

En la situación política objeto de este análisis, el Primer Ministro se encuentra situado en un difícil equilibrio, entre la autoridad del Presidente y la presión de su mayoría; ello le ha llevado a la utilización reiterada del artículo comentado. Chirac se ha convertido, desde su llegada a Matignon, en un especialista en el recurso, casi automático, a este procedimiento, lo que ha provocado comentarios e interrogantes que se pueden reducir a tres:

1. ¿Puede el Jefe del Estado, como Presidente del Consejo de Ministros, impedir al Primer Ministro la utilización del art. 49-3 para acelerar los debates del Parlamento y unir a su mayoría? La respuesta es jurídicamente controvertida pero políticamente negativa. En la situación actual, de mayorías contrapuestas, el Primer Ministro puede reivindicar lo que la letra de la Constitución le permite: tomar él mismo esta decisión. Como

¹⁰¹ Tanto por parte del Gobierno desnaturalizando la deliberación previa en Consejo de Ministros, como coto al uso continuado de la cuestión de confianza, como por la propia Cámara respecto a la interpretación sobre el plazo de reflexión de 24 horas.

LASCOMBE, M. «Le premier ministre...», op. cit., pág. 109.

¹⁰² Ver LASCOMBE, M. op. cit., pág. 120.

¹⁰³ Ver LASCOMBE, op. cit., pág. 162, sobre el uso del artículo 49-3 hasta el mandato de Mitterrand.

dato que avala lo dicho, la prensa se hace eco de la nueva formulación del comunicado, del Consejo de Ministros del 7 de octubre respecto al uso del artículo 49-3; hasta ahora se decía «... El Consejo de Ministros *autoriza* al Primer Ministro a comprometer su responsabilidad ante la Asamblea Nacional...», a partir de esta fecha se dice: «... El Consejo de Ministros *ha deliberado* sobre que el Primer Ministro comprometa la responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea Nacional...». Es decir, se reconduce la práctica a lo que manda expresamente la Constitución: decisión del Primer Ministro tras deliberación del Consejo ¹⁰⁴.

En consecuencia, el Presidente de la República puede manifestar su desacuerdo con el abusivo uso del artículo 49-3, que impide el que la Asamblea Nacional realice el trabajo que le corresponde, puede evocar su papel, tan repetido, de garante del funcionamiento regular de los poderes públicos, de acuerdo con el artículo 5 de la Constitución, pero sólo eso; el riesgo de degradación de la imagen presidencial y de humillación personal en caso de negativa sería enorme, puesto que nada prohíbe a Chirac no hacer caso ¹⁰⁵.

2. La oposición parlamentaria ha criticado la violación de los derechos del Parlamento a través del uso reiterado del artículo 49-3. Realmente, en los trabajos preparatorios de la Constitución, M. Debré había declarado: «... En cuanto a las disposiciones de la 3.ª línea del artículo 49, no deben ser más que una última salvaguarda, celosamente guardada en reserva... peligrosa para el régimen» ¹⁰⁶. En este argumento se apoya el profesor Duverger para fustigar duramente la actuación del Primer Ministro, que ha convertido la Asamblea Nacional en una «Cámara de registro», y a la propia Asamblea, que se ha plegado dócilmente a las ingerencias del Gobierno, impidiéndole debatir los textos enviados ¹⁰⁷.

Pese a las críticas despertadas por los métodos autoritarios del Primer Ministro, hay que decir que no lo fueron menos los usados por los Presidentes de la República en otros momentos ¹⁰⁸; el Parlamento es realmente la víctima de este sistema. Respecto a los criterios manifestados por los parlamentarios, diferentes según las opciones políticas, como es obvio, hay que destacar el apoyo de la mayoría a la actuación de Chirac, ante el obstruccionismo sistemático de la izquierda, que presenta interminable número de enmiendas a cada proyecto de ley del Gobierno. El antiguo Primer Ministro Messmer manifiesta claramente esta postura: «... si para salir del intento deliberado de bloqueo... el Gobierno debe utilizar el 49-3, hace

¹⁰⁴ Le Monde, 8 de octubre de 1986.

¹⁰⁵ KAJMAN, «49-3 et cohabitation», Le Monde, 9 de octubre de 1986.

¹⁰⁶ «Travaux préparatoires de la Constitution. Avis et débats du comité consultatif constitutionnel», Documentation Française 1960, pág. 183.

¹⁰⁷ «Une chambre d'enregistrement», Le Monde, 24 de octubre de 1986.

¹⁰⁸ Ver TOMÁS VILLARROYA, J. *Las ordenanzas...*, op. cit., respecto a las críticas de este momento sobre la actuación de De Gaulle y Pompidou.

bien... esta táctica del PS no puede ser ignorada por el Presidente de la República. Es la prueba de que Mitterrand tiene un doble lenguaje, uno en el Consejo de Ministros y otro con sus amigos socialistas... el deseo político de la oposición es impedir al Gobierno llevar a cabo sus compromisos electorales... la táctica socialista es obligar a Chirac a usar el 49-3 repetidamente para luego reprocharle el que desconoce los derechos del Parlamento y limita su libertad de expresión... nosotros no debemos caer en esta trampa...» ¹⁰⁹.

El grupo parlamentario socialista, con el apoyo permanente del comunista y, en algunas ocasiones, de los seguidores de Le Pen, busca en todo momento demostrar su oposición a la política gubernamental, con el depósito de numerosas enmiendas a cada proyecto de ley o de mociones de censura que, si bien no logran los votos necesarios, desatan las críticas contra el Primer Ministro, pero, y fundamentalmente, intentan desprestigiar la actuación gubernamental; con motivo de la presentación del proyecto de ley que recoge el contenido de la Ordenanza negada por el Presidente sobre la ley que recoge el contenido de la Ordenanza negada por el Presidente sobre las circunscripciones electorales, el grupo socialista no replica con el tradicional depósito de la moción de censura ante la nueva aplicación del artículo 49-3 y, en consecuencia, la ley electoral es adoptada sin votación. La prensa califica de «golpe de teatro» la actuación socialista, que persigue dos finalidades: demostrar a la opinión pública el rechazo de la izquierda al abuso de los procedimientos constitucionales excepcionales y, fundamentalmente, probar que Chirac no desea someter a debate tal proyecto, delicado incluso para la mayoría, de forma que, por vez primera en la historia de la República, una ley electoral existirá sin haber sido discutida por el Parlamento ¹¹⁰.

Las críticas aludidas son lógicas por parte de la minoría, atentan a la pretensión de los constituyentes de ponderación en el uso del precepto citado, pero, jurídicamente, tal procedimiento es correcto y, en la coyuntura política actual, necesario; otro tema, será su valoración posterior por el electorado.

3. Por último, se plantea el interrogante de si el Presidente de la República tiene alguna posibilidad de atajar la aprobación sistemática de leyes sin discusión, a través del procedimiento previsto en el artículo comentado. Tampoco en este punto la doctrina es acorde, pudiendo señalarse las siguientes posiciones, encontradas, al partir de una interpretación de la Constitución diferente.

¹⁰⁹ PASSERON, A. «Au Parlement, la cohabitation est un combat», Le Monde, 5 de junio de 1986.

¹¹⁰ BREHIER, T. «Le découpage électoral a été adopté sans vote». Le Monde, 24 de octubre de 1986.

a) El profesor Duverger propone el que el Presidente pida una nueva deliberación de la ley, en la que no podría emplearse el artículo 49-3 evitando que el Parlamento actúe como mera instancia registral. De acuerdo con la regulación establecida en el artículo 10 de la Constitución «El Presidente de la República promulga las leyes dentro de los quince días siguientes a la transmisión al Gobierno de la ley definitivamente adoptada. Puede, antes de la expiración de este plazo, pedir al Parlamento una nueva deliberación de la ley o de algunos de sus artículos. Esta nueva deliberación *no le podrá ser negada*». Ante el problema de que el Primer Ministro quiera impedir esta facultad presidencial, negándole el refrendo exigido en el artículo 19 de la Constitución el profesor citado entiende que «no puede ser negada» significa que la negativa del Primer Ministro impediría la deliberación, pero retardaría indefinidamente la promulgación, cuyo plazo queda interrumpido por la petición presidencial ¹¹¹.

b) Otro sector de la doctrina, representado por el antiguo miembro del Consejo Constitucional Goguel, no comparte el criterio anteriormente citado, considerando que si los redactores de la Constitución hubieran querido que la nueva deliberación dependiese exclusivamente del Presidente, no habrían exigido el refrendo del artículo 19. Por el contrario, para que haya sido negada la deliberación es preciso que se haya pedido, petición hecha a través de un acto del Presidente refrendada por el Primer Ministro, luego no es a éste a quien afecta la prohibición sino al Parlamento. Por último, y como aval a que el Primer Ministro no tiene obligación jurídica de refrendar, la decisión del Consejo Constitucional de 23 de agosto de 1981, expresa que «el ejercicio de la prerrogativa conferida al Presidente de la República por la 2.^a línea del artículo 10, no está sometida a otra condición que la del refrendo del artículo 19-C», en conclusión, si el refrendo es *conditio sine qua non* de la prerrogativa presidencial, supone el que puede ser negado ¹¹².

c) Al margen de las controversias doctrinales que, dada la ambigüedad constitucional y el acrecentamiento de los poderes presidenciales durante la V República, ha surgido en cada una de las actuaciones del Gobierno de Chirac, y al margen también de que la situación política haya obligado al Primer Ministro a utilizar de forma abusiva ordenanzas y artículo 49-3, lo cierto es que la facultad de veto del Presidente de la República a la política gubernamental no existe. La habilidad política de Mitterrand le ha llevado a no utilizar más que aquellos mecanismos que, aunque simbólicos, hayan salvado su imagen ante la opinión pública; nunca se ha arriesgado a oponerse rígidamente al Primer Ministro, como le aconsejó reiteradamente el profesor Duverger desde el inicio de la cohabitación, lo que hubiese generado una crisis política de difícil solución. El político ex-

¹¹¹ DUVERGER, M. «La troisième manche», *Debats. Le Monde*, 1 de enero de 1987.

¹¹² GOGUEL, F. «Sur un contreséing», *Le Monde*, 1 de enero de 1987.

perimentado que es Mitterrand conoce perfectamente dónde está el poder; así ha logrado prestigiarse como el poder moderador en que le coloca la Constitución en esta situación política; sus «gestos» no firmando determinadas ordenanzas, recibiendo a los universitarios contrarios a la ley Devaquet o a los huelguistas del sector público, han indignado a Chirac, pero han dado al Presidente una autoridad moral en la mayoría de la opinión pública, que nunca tuvo antes, fuera de sus votantes. Ha sabido asumir su papel de representar a la nación y no dirigir la política, se ha convertido en el Presidente patriarca y desde esa óptica, se presenta a las elecciones presidenciales de 1988¹¹³. Es difícil lograr tal prestigio en una situación política tan adversa, desde el punto de vista de lo que, hasta ahora, era habitual. Creo necesario, como aclaración gráfica a lo expuesto anteriormente incluir un esquema de la accidentada carrera de obstáculos sufrida por las ordenanzas estudiadas, hasta su aprobación definitiva como proyectos de ley.

ORDENANZAS ECONOMICAS Y SOCIALES

9 de abril de 1986: El Consejo de Ministros aprueba el Proyecto de Ley de Habilitación.

16-mayo-1986: La Asamblea Nacional aprueba la ley de habilitación según el procedimiento del art. 49-3 de la Constitución, moción de censura de PS y PC, que logra 25 votos.

2-junio-1986: Aprobación de la Ley de habilitación por el Senado por 208 votos contra 102.

Texto enviado por el PS al Consejo Constitucional.

26-junio-1986: Decisión positiva del Consejo Constitucional «bajo reservas de interpretación».

3-julio-1986: El Presidente Mitterrand firma la ley de habilitación.

10-11-julio-1986: Dictámen positivo del Consejo de Estado sobre el proyecto de Ordenanzas sobre privatización.

13-julio-1986: El Presidente de la República *no* firma las Ordenanzas sobre privatización. El Primer Ministro lo transforma en proyecto de ley y lo envía a la Asamblea Nacional.

28-julio-1986: Aprobación del Proyecto de Ley según el procedimiento del art. 49-3. Moción de censura de PS y PC que logra 295 votos.

1-agosto-1986: La ley de privatización de 65 empresas, firmada por Mitterrand *entra en vigor*.

17-diciembre-1986: Mitterrand *no* firma la Ordenanza sobre tiempo de trabajo; el 19 de este mes es enviado por el Gobierno al Parlamento como una *enmienda* a un proyecto de ley de orden social: aprobado por la Asamblea el día 23, en que finaliza la sesión parlamentaria, y denunciada al Consejo Constitucional por el grupo socialista.

¹¹³ DUHAMEL, A. Le Point n.º768, 8 de junio de 1987.

23-enero-1987: El Consejo Constitucional *anula* la ley debido a la no aceptación del procedimiento utilizado por el gobierno.

18-marzo-1987: El Gobierno transforma en proyecto de ley, que aprueba el Consejo de Ministros.

21-marzo-1987: Aprobado por la Asamblea Nacional a través del art. 49-3.

ORDENANZAS SOBRE CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES Y MODO DE ESCRUTINIO

4-mayo-1986: El Consejo de Ministros aprueba el proyecto de ley de habilitación.

21-mayo-1986: Aprobada por la Asamblea Nacional, según el art. 49-3. Moción de censura socialista, que logra 284 votos (PS, PC y FN).

5-junio-1986: Aprobación en el Senado. Envío al Consejo Constitucional por PS.

26-junio-1986: Dictámen positivo del Consejo Constitucional «bajo reservas de interpretación».

24-septiembre-1986: El Consejo de Ministros aprueba la Ordenanza sobre circunscripciones electorales.

20-octubre-1986: Mitterrand *no* firma la Ordenanza sobre circunscripciones electorales. El Gobierno lo convierte en proyecto de ley, aprobado por el Consejo de Ministros el 8 de octubre de 1986.

14-octubre-1986: Aprobado por la Asamblea Nacional según el art. 49-3. Moción de censura PS y PC que logra 281 votos.

17-octubre-1986: Aprobación en el Senado (le opone la cuestión previa).

20-octubre-1986: Comisión mixta parlamentaria.

24-octubre-1986: Adopción ley por el Parlamento. Envío al Consejo Constitucional por el grupo socialista.

18-noviembre-1986: Decisión positiva.

C. Actuación del Consejo Constitucional

En opinión del profesor Fabre, durante la presidencia de De Gaulle el Consejo Constitucional, situado bajo la dependencia del Jefe del Estado, tenía la única misión de defender al Gobierno frente al Parlamento, siendo catalogado por la doctrina como una institución de poco interés. La decisión de 16 de julio de 1971, bajo la presidencia de Pompidou, inaugura una jurisprudencia más abierta, a partir de la que el Consejo Constitucional

participará en todas las situaciones políticas delicadas; de mero defensor del Ejecutivo, asumirá un papel de defensor de las libertades de los ciudadanos ante cualquier poder; papel que se enriquecerá a partir de la Ley Constitucional de 29 de octubre de 1974, bajo la presidencia de Giscard, que amplía a la posición las posibilidades de apelar al Consejo, modificando el artículo 61 de la Constitución de forma que, junto a las personalidades facultadas por la Constitución para suscitar cuestiones de inconstitucionalidad, Primer Ministro, Presidente de la República y Presidentes de las Cámaras, podrán apelar 60 diputados ó 60 senadores. El profesor Fabre califica de «poder de los jueces», la introducción en Francia de este nuevo poder, hasta ahora dormido, jamás imaginado por el General De Gaulle y que ha contribuido eficazmente al respeto de la Constitución ¹¹⁴. Con el inicio de la cohabitación, el Consejo Constitucional se ha encontrado en una posición delicada debido al ritmo acelerado de las modificaciones llevadas a cabo por el Gobierno Chirac, continuamente apeladas por la oposición parlamentaria, que dificultan la elaboración de una jurisprudencia ponderada, lejos de las anulaciones o conformidades sistemáticas que harían peligrar el estado de derecho. El riesgo de politización ante el papel relevante que el actual reparto de poderes ha dado al Consejo, es puesto de relieve por la doctrina especializada y los comentaristas políticos ¹¹⁵.

El Consejo Constitucional puede escoger entre tres decisiones: declarar la Ley conforme a la Constitución, anularla total o parcialmente y declararla no contraria «bajo reservas de interpretación». A continuación se examinarán las decisiones del Tribunal sobre las leyes de habilitación apeladas por la minoría socialista y la enmienda en que se transforma una de las ordenanzas no firmada por el Presidente Mitterrand, contempladas en este estudio y de las que se hace mención gráfica en el esquema adjuntado anteriormente. La razón de este examen es ver cómo el autoritarismo de que se acusó al Gobierno de Chirac, utilizando de forma abusiva el recurso a las ordenanzas y el procedimiento previsto en el artículo 49-3, encuentra su contrapeso en la actuación del Consejo Constitucional.

1. La conformidad «bajo reserva de interpretación». Decisión que se presta muy particularmente a las leyes que habilitan al Gobierno a legislar por Ordenanzas. El profesor Duhamel entiende que en esta clase de

¹¹⁴ FABRE, M.H. «Le Giscardisme constitutionnel: un chagrin d'amour», RDP-1, 1981, pág. 579.

¹¹⁵ En unos meses, el Consejo Constitucional examinó la ley de habilitación económica, la ley de habilitación sobre la reforma electoral, la ley sobre la prensa escrita, ley sobre lo audiovisual, ley sobre Nueva Caledonia, ley sobre controles y verificación de identidad, ley sobre la lucha contra la criminalidad y delincuencia, ley sobre represión del terrorismo, ley sobre expulsión de extranjeros...

Hay que considerar que el plazo máximo que el Gobierno Chirac tiene para gobernar empieza el 16 de marzo de 1986 y llega hasta mayo de 1988.

— Ver DUHAMEL, O. «Les gardiens de la Constitution», Le Monde, 28 de mayo de 1986.

— PASSERON, A. «¿Politisation?», Le Monde, 7 de noviembre de 1986.

normas el Consejo controla un derecho venidero; si su decisión fuese simplemente positiva sería una firma en blanco; si, por el contrario, decidiese anulación, se le reprocharía un proceso de intención.

Políticamente esta decisión es adecuada, puesto que, lejos de provocar las reacciones de una anulación, satisface a mayoría y minoría; a aquella porque la ley se ha considerado constitucional, a ésta porque se han aceptado sus objeciones. Jurídicamente es una respuesta válida al peligro de impunidad en que puede situarse el Gobierno, puesto que se ponen de relieve las pautas a las que habrá de someterse la futura Ordenanza, y, a través de esta decisión, el Consejo, como guardián de la Constitución, establecerá aquellos principios que habrá de examinar el Consejo de Estado cuando informe la Ordenanza y el Presidente cuando decida su firma. En suma, a través de este tipo de decisiones, el Consejo responde, con un control reforzado, a la subordinación en que, el recurso a las ordenanzas y la utilización del procedimiento previo en el artículo 49-3, sitúa al Parlamento, suprimiendo todo debate. La ley de habilitación económica y social y la ley de habilitación sobre reforma electoral son decididas en este sentido, el 26 y el 5 de junio de 1986, respectivamente, ante la apelación del grupo socialista ¹¹⁶.

2. La anulación de la «enmienda Seguin». A la negativa presidencial a firmar la Ordenanza sobre tiempo de trabajo, comunicada al finalizar la sesión parlamentaria de invierno, responde el Gobierno con un procedimiento artificial, haciendo pasar todo un texto de ley por una enmienda a un proyecto de ley sobre diversas medidas de orden social, que será aprobado por el Parlamento el último día de sesión. La opinión pública se hace eco del abuso de derecho de enmienda que el artículo 44 reconoce al Gobierno en pie de igualdad con los parlamentarios. Se acusa al Parlamento de plegarse a los deseos del Gobierno y votar sin discutir, se acusa al Ministro de Asuntos Sociales, M. Seguin, de inventar un nuevo método de reducir a la nada los derechos de la oposición; se acusa, finalmente, al Gobierno de utilizar cualquier medio con tal de ver realizado su programa. El Consejo Constitucional anula la enmienda, calificando de irregular el procedimiento utilizado por el Gobierno ¹¹⁷.

Por tanto, a través de la decisión de aprobación «bajo reservas de interpretación» de las leyes de habilitación, fijando los principios que han de ser respetados por las futuras Ordenanzas, y, a través de la anulación de la enmienda no firmada, y que fija un límite al derecho de intervención

¹¹⁶ Ver DUHAMEL, O. «Le parlement des jugues», Le Monde, 1 de julio de 1986.
DUVERGER, M. «Comment tenir compte du précédent calédonien», Le Monde, 2 de julio de 1986.

BRÉHIER, T. «La derive des pouvoirs», Le Monde, 24 de octubre de 1986.

¹¹⁷ BRÉHIER, T. «Entre la rue et les élus», Le Monde, 23 de diciembre de 1986.
Le Monde, 25 de diciembre de 1986.
Le Monde, 26 de enero de 1987.

del Gobierno en el procedimiento legislativo, el Consejo Constitucional asume un activo papel de control que equilibra la subordinación absoluta en que esta situación política coloca al Parlamento, necesaria para que un Primer Ministro opuesto al Presidente de la República pueda llevar a cabo su programa de Gobierno. La falta de discusión parlamentaria se compensa con el control de las leyes, sistemáticamente apeladas por la oposición, de forma que podría decirse que, pese a la incompetencia del Consejo Constitucional francés para arbitrar la función política de los poderes públicos ¹¹⁸, sus decisiones jurisdiccionales suponen un contrapeso al difícil equilibrio de poderes en la situación política contemplada, lo que, unido al papel moderador del Jefe del Estado, puede garantizar el respeto a las libertades públicas y reforzar el estado de derecho.

CONCLUSIONES

Como conclusión general, considero que la divergencia de mayorías, presidencial y parlamentaria, surgida a partir de las elecciones de 16 de marzo de 1986, ha situado al Presidente de la República en una posición diferente a la habitual, alejado de la política diaria, y anclado en el papel moderador propio de un Jefe de Estado parlamentario clásico. Ha convertido, a su vez, al Primer Ministro en director de la política nacional y centro de impulsión política, haciendo eficaces numerosas disposiciones constitucionales que la práctica habitual de la V República había relegado al olvido. Ha situado, finalmente, al Consejo Constitucional en una activa posición de control que ya se había iniciado en años anteriores, pero que el actual reparto de poder ha avivado de forma sobresaliente. El único poder del Estado que ha permanecido en idéntica subordinación, ha sido el Parlamento, cambiando sólo el sujeto a quien está subordinado: no el Presidente de la República sino el Primer Ministro; sin embargo, es este poder el que da la fuerza suficiente, sea al Presidente de la República, sea al Primer Ministro, según coincidan o no las mayorías, para llevar a cabo el plan de gobierno previsto.

Como conclusiones parciales pueden señalarse las siguientes:

1. El Jefe del Estado cuya mayoría no coincida con la parlamentaria, habrá de nombrar como Primer Ministro a quien tenga la confianza de la Cámara, no la suya.

¹¹⁸ Ver HAURIU, A. *Derecho Constitucional...*, op. cit., pág. 637.

2. El Primer Ministro necesita el apoyo parlamentario para gobernar, por lo que la presentación de su programa ante la Cámara, se convierte en una obligación.
3. La deliberación en el Consejo de Ministros deja de ser una decisión propia del Jefe del Estado, que se limita a presidir el órgano colegiado, donde puede objetar pero no impedir; esta instancia no es el lugar de elaboración de la política de Gobierno, sino donde finalizan los procesos de decisión, de una política que no es la del Presidente de la República.
4. El recurso de las Ordenanzas es constitucionalmente correcto, si el Parlamento lo aprueba, y políticamente necesario en la situación generada por la oposición de mayorías. Nadie puede obligar al Presidente de la República a firmar las Ordenanzas, sin embargo, la eficacia política de tal medida sólo sería posible si la mayoría parlamentaria la aceptase o estuviese tan desunida que no pudiese oponerse a ella de forma unánime.
5. A través de la negativa a firmar algunas Ordenanzas, el Presidente asume un papel de poder moderador y contrapeso político, obligando al Gobierno a transformarlas en proyectos de ley, devolviendo al Parlamento sus competencias y al Consejo Constitucional su posibilidad de verificar la constitucionalidad de la ley.
6. La utilización reiterada del artículo 49-3, conforma su valor de «artículo de crisis» y el arma más poderosa de que dispone el Gobierno para imponer su política a una Asamblea difícil y al Presidente de la República.
7. La facultad de veto del Presidente de la República no existe. La habilidad política de Mitterrand le ha llevado a utilizar solamente los mecanismos de moderación que le corresponden y que le han prestigiado ante la opinión pública; nunca se ha arriesgado a oponerse rígidamente al Primer Ministro, sabiendo en todo momento dónde está el poder.
8. El Consejo Constitucional, a través de decisiones jurisdiccionales, actúa como contrapeso al difícil equilibrio de poderes generado por esta situación política. Los medios utilizados por el Gobierno para imponer su política al Presidente de la República, jurídicamente correctos y políticamente necesarios, pero fuente de tensiones entre los poderes del Estado, son compensados por la apelación continua al Consejo Constitucional por la minoría parlamentaria; sus decisiones ponderadas pretenden, y pienso que logran, garantizar el respeto a la Constitución.
9. Finalmente, puede decirse que han sido los factores políticos y no los factores jurídicos los que han permitido distintos equilibrios de poderes y, presumiblemente, permitirán más, dentro del esquema establecido por la Constitución de 1958.

Madrid, junio de 1988