

PANORÁMICAS

NUEVOS PERFILES DE LA COHABITACIÓN EN FRANCIA¹

MARÍA HOLGADO GONZÁLEZ

Profesora Titular de Derecho Constitucional

Universidad Pablo de Olavide

TRC, nº 55, 2025, pp. 351-381

ISSN 1139-5583

SUMARIO

I. Introducción. II. La formación del gobierno en el régimen semipresidencial francés. III. Experiencias previas de cohabitación en Francia. IV. La singular cohabitación tras las elecciones legislativas de 2024. V. Algunas reflexiones finales. Bibliografía citada.

I. INTRODUCCIÓN

Tras la disolución de la Asamblea Nacional por el Presidente de la República, Emmanuel Macron, el pasado 9 de junio de 2024, los resultados de las elecciones legislativas celebradas en el mes de julio no darían suficiente respaldo a la coalición electoral presidencial. La formación política de Macron, *Ensemble*, perdía más de 80 escaños respecto de las anteriores legislativas, pasando a ser la segunda en número de votos —con un tercio de los diputados—, por detrás de la coalición de izquierda *Nuevo Frente Popular*, vencedora de las elecciones. Se abrían las puertas así a una, más que posible, inevitable cohabitación.

No sería, desde luego, la primera ocasión en la que el Presidente de la República tuviese que nombrar Primer Ministro al candidato de una formación política distinta de la propia. De hecho, la V República francesa había vivido, hasta la fecha, la experiencia de tres cohabitaciones: dos más breves bajo la presidencia

1 El presente artículo se publica en el marco del acuerdo de colaboración firmado entre la Revista Teoría y Realidad Constitucional y el Centro de Estudios de Partidos Políticos de la UNED para la publicación de trabajos de investigación sobre partidos políticos.

del socialista François Mitterrand —la primera con Jacques Chirac (1986-1988) y la segunda con Édouard Balladur (1993-1995), ambos del partido conservador *RPR*— y una más extensa bajo la presidencia del conservador Chirac con el primer ministro socialista Lionel Jospin (1997-2002).

La cohabitación o convivencia de dos tendencias políticas contrapuestas en el ejecutivo dual —la del Presidente de la República y la del Primer Ministro— era una posibilidad constitucional propiciada por la combinación de dos factores a tener en cuenta: la estructura entonces claramente bipartidista del sistema político francés, acentuada por el sistema electoral mayoritario a dos vueltas², y la distinta duración de los mandatos presidencial y parlamentario, que hacía pronunciarse al electorado, en diferentes y alejados momentos, para elegir al Presidente de la República y para conformar la Asamblea Nacional. Aunque el nombramiento del Primer Ministro es una prerrogativa del Presidente de la República, este no puede ignorar la facultad que tiene la Asamblea Nacional de destituir al jefe del gobierno a través de la moción de censura. Por ello, la decisión del Presidente de la República a la hora de nombrar al jefe de su gobierno está claramente condicionada por los resultados de las elecciones legislativas, teniendo que asumir el hecho de investir como Primer Ministro al líder de la oposición política cuando resulta vencedor en las mismas.

Siendo una hipótesis probable, la cohabitación no deja de resultar una situación que rompe la lógica institucional del régimen semipresidencial francés, que concibe al poder ejecutivo bajo la dirección y el claro liderazgo del Presidente de la República. Un Presidente de la República en una preeminente posición institucional, por la legitimidad democrática directa que recibe al ser elegido directamente por sufragio universal, que se apoya en un Primer Ministro que coopera en la realización de su proyecto político. Y es que cuando el pueblo francés conforma una mayoría en la Asamblea que se opone políticamente a la del Presidente de la República, la cohabitación a la que conduce conlleva una pérdida efectiva de los poderes presidenciales y una consiguiente parlamentarización del régimen político. De esta manera, durante la cohabitación el poder se ejerce de manera efectiva a través del eje Primer Ministro-Asamblea Nacional, que dirige la política del país.

El panorama político resultante de las elecciones de 30 de junio y 7 de julio de 2024 daba lugar a una coyuntura inédita en comparación con las anteriores cohabitaciones que han tenido lugar en la historia de la V República francesa. En primer lugar, porque no obedece al contexto propiciatorio de la cohabitación anteriormente descrito. En efecto, tras la reducción del mandato presidencial de siete a cinco años (quinquenato) producida por la reforma constitucional del año 2000

2 Aunque la Ley n.º 86-825, de 11 de julio de 1986 introdujo el sistema proporcional en las elecciones legislativas, aplicándose en una única ocasión, precisamente en las elecciones legislativas de 1986, cuyos resultados dieron lugar a la primera cohabitación. El sistema proporcional fue enseguida derogado por la Ley n.º 88-1262, de 30 de diciembre de 1987, que restableció el sistema mayoritario a dos vueltas, que continúa vigente hoy.

y la consiguiente alteración del calendario electoral para que las elecciones legislativas tuviesen lugar pocas semanas después de las presidenciales, la hipótesis de la cohabitación había quedado prácticamente descartada o, cuando menos, resultaba mucho menos probable. De hecho, ese era el propósito de la reforma al alinear ambos mandatos: evitar la cohabitación, procurando un pronunciamiento coherente del electorado, en aras de una mayor estabilidad y gobernabilidad. En el presente caso, la convocatoria electoral de junio de 2024 había sido anticipada por el Presidente Macron al activar el mecanismo de la disolución parlamentaria, rompiendo de este modo la alineación de mandatos de las dos últimas décadas en las que no había habido cohabitación. Una disolución que respondía a la derrota sufrida por el partido presidencial en las elecciones europeas y que trataba, con esta llamada al electorado, de poner freno al auge de la extrema derecha³.

En segundo lugar, porque el sistema de partidos ha sufrido una importante transformación, evolucionando hacia una mayor fragmentación, que se constata, sobre todo en las elecciones de 2022, con el declive de los partidos tradicionales, la aparición de nuevos movimientos y la formación de coaliciones electorales (Cantos Padilla, 2022). La Asamblea Nacional resultante de las elecciones de 2024 es una cámara políticamente aún más fragmentada, además de polarizada, lo que añade mayor complejidad a la hora de formar gobierno. No en vano, el Presidente de la República se tomó más tiempo del que venía siendo habitual en el nombramiento del Primer Ministro. Pero lo que hace especialmente atípica esta nueva cohabitación es la decisión presidencial de no escoger la candidatura de la formación política ganadora de las elecciones y con mayoría de escaños en la Asamblea Nacional (el *Nuevo Frente Popular*), para el puesto de Primer Ministro. No contando ninguna de las formaciones políticas con mayoría absoluta en la Asamblea, el Presidente de la República optaría por nombrar Primer Ministro al líder de la cuarta fuerza de la Cámara, el partido de *Los Republicanos*, que solo obtuvo 47 escaños. Un nombramiento sin precedentes, el de Michel Barnier, que el Presidente justificaría en el hecho de que la persona de Barnier no daría lugar a una inmediata moción de censura con posibilidades de salir adelante, como sí ocurriría en el supuesto de haber nombrado a la líder del partido con mayoría relativa. La realidad, sin embargo, vendría a demostrar apenas tres meses después, que la moción de censura amenazaba igualmente a este gobierno, finalmente obligado a dimitir convirtiéndose en el más efímero de la historia constitucional de la V República⁴.

3 Los resultados de las elecciones europeas fueron «un auténtico terremoto para Francia y una auténtica derrota para la mayoría presidencial» al hacerse la extrema derecha con casi el 40% de los votos, quedando el partido de Macron en segunda posición, por debajo del 15% de los votos. Ante esta situación, descartada la destitución del Primer Ministro, que ya se había producido seis meses antes, y su propia dimisión, la disolución de la Asamblea resultaba una decisión «inevitable» (Derosier, 2024).

4 Mientras redactamos estas páginas la Asamblea Nacional ha aprobado una moción de censura contra el Primer Ministro Barnier, alcanzando la mayoría absoluta exigida, con los votos de la coalición de izquierda

La cohabitación resultante de las elecciones de 2024 se apartaba, por tanto, de lo que hasta ahora habíamos entendido por cohabitación. Ya no se trata de gestionar la tensión característica entre la Presidencia de la República y la mayoría parlamentaria que sostiene al Primer Ministro, contrapuestas ideológicamente. Sino que la nueva cohabitación estaba abocada a desplegar dialécticas de manera triangular. A las tensiones propias entre el Presidente de la República y un Primer Ministro de distintas formaciones políticas, se suma la necesidad de que este último, sin mayoría absoluta en la Asamblea Nacional, tenga que negociar constantemente con el resto de formaciones políticas para evitar la aprobación de una moción de censura que le obligue a dimitir. Asistíamos, de este modo a una cohabitación más atípica o singular, si cabe, puesto que no contando ni tan siquiera con una mayoría relativa, el Primer Ministro tendría que dar entrada a miembros de otros partidos en el gobierno de coalición. La singularidad de la coyuntura ha hecho que algunos propongan el término de «coalitition» (Guyottot, 2024) para aludir al doble fenómeno que concurre en este supuesto: gobierno en cohabitación y gobierno de coalición.

Resulta incuestionable el destacado papel que le corresponde desempeñar a la Asamblea Nacional en este nuevo contexto, acentuado más si cabe como consecuencia de la evolución del sistema de partidos. Lo que nos invita a reflexionar acerca de la naturaleza de la cohabitación; esto es, si estamos ante una situación anormal, aunque posible en el régimen semipresidencial, pero que tensiona con la forma en que había sido concebido originariamente por De Gaulle. O si en realidad nos estamos aproximando a una deriva claramente parlamentaria del régimen francés, con posibles consecuencias en las relaciones institucionales tal y como veníamos entendiéndolas hasta el momento, que hayan de conllevar cambios en la regulación constitucional de los poderes.

De la experiencia de esta breve y singular cohabitación, así como de los acontecimientos constitucionales que la han acompañado, cabe extraer algunos aprendizajes en lo que atañe al funcionamiento de las instituciones del régimen francés y a la estabilidad del propio sistema. El desafío al que deben enfrentarse los actores implicados en las actuales circunstancias para hacer posible la gobernabilidad y evitar el bloqueo institucional no resulta, desde luego, fácil. El éxito del siguiente intento de gobierno⁵ dependerá, en buena parte de lo aprendido de la

del *Nuevo Frente Popular* y la extrema derecha de *Reagrupamiento Nacional* (331 votos a favor de la moción), en la sesión celebrada el 4 de diciembre de 2024. <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/scrutins/519> Una moción de censura que se plantea como consecuencia de la activación del artículo 49.3 de la Constitución por el Primer Ministro para sacar adelante la ley de financiación de la seguridad social para 2025 sin la aprobación del Parlamento. Este precepto permite al Primer Ministro, previa deliberación del Consejo de Ministros, plantear la responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea Nacional sobre la votación de un proyecto de ley de Presupuestos o de financiación de la seguridad social, que se consideraría aprobado salvo que una moción de censura, presentada dentro de las veinticuatro horas siguientes, fuere votada.

5 Este trabajo se ha concluido solo unos días después de que el Presidente Macron nombrase Primer Ministro a François Bayrou, el 13 de diciembre de 2024, tras la dimisión de su predecesor Barnier como consecuencia de la aprobación de la moción de censura por la Asamblea Nacional.

experiencia de la cohabitación. Con el propósito de ofrecer un análisis de la inédita situación que atraviesa la V República en 2024, abordaremos, en primer lugar, las peculiaridades de la formación del gobierno en el régimen semipresidencial francés, para, a continuación, señalar los elementos comunes de las tres cohabitaciones precedentes y, finalmente, centrarnos en las características singulares de la cohabitación fallida y de los retos que habrán de afrontar las instituciones ante el nuevo panorama político.

II. LA FORMACIÓN DEL GOBIERNO EN EL RÉGIMEN SEMIPRESIDENCIAL FRANCÉS

La formación del gobierno en el sistema político francés se caracteriza por la ausencia de investidura parlamentaria, entendiéndose que la confianza de la Asamblea se presume en el nombramiento realizado por el Presidente de la República⁶. Y es que la legitimidad democrática de la que goza esta institución, elegida por sufragio universal directo, en los mismos términos que el Parlamento, permite que la confianza presidencial «absorba» la confianza parlamentaria (Colliard, 1987: 956)⁷. El artículo 8 de la Constitución establece que el Presidente de la República nombra al Primer Ministro (carece, en cambio, de la facultad de cesarlo sin su acuerdo, esto es, si no presenta su dimisión)⁸ y a propuesta de este nombra a los demás miembros del Gobierno, sin la intervención del Parlamento. Dicho de otro modo, la Constitución no exige que el Parlamento explícite su consentimiento, sino que la confianza parlamentaria está implícita mientras la Asamblea Nacional no apruebe una moción de censura. No le corresponde al Primer Ministro demostrar ese apoyo parlamentario sino a la Asamblea probar que no lo tiene. Precisamente por ello se incluye al régimen semipresidencial⁹ francés en el denominado modelo de «parlamentarismo negativo» (Fusilier, 1960). Es, por consiguiente, la Asamblea Nacional la que debe aportar la prueba de que el gobierno ya no goza de su confianza, como una muestra más del reforzamiento del ejecutivo pretendido por la racionalización del régimen parlamentario francés operada por la Constitución de 1958.

6 Los intentos de instaurar una especie de investidura fracasaron: el Comité Consultivo para la reforma de la Constitución recomendó añadir al artículo 20 un párrafo en el que se impusiera al Gobierno recién constituido solicitar el voto de confianza de la Cámara sobre su programa, en los quince días siguientes a su nombramiento, sin embargo, el proyecto no llegó a ser aprobado (Lascombe, 1993: 4).

7 En el mismo sentido, Burdeau (1987: 423) y De Vergottini (1985: 481).

8 De acuerdo con el artículo 8, «El Presidente de la República nombrará al Primer Ministro y le cesará al presentar éste último la dimisión del Gobierno».

9 Le Divellec (2023: 31) cuestiona la existencia del régimen semipresidencial tal y como lo concibió Duverger, planteándose si cabe verdaderamente ejercer el dominio presidencial en un marco parlamentario, aunque constata la excepcionalidad francesa en comparación con otros regímenes supuestamente semipresidenciales.

En todo caso, la ausencia de una verdadera investidura no ha significado un total desplazamiento del Parlamento en el momento de la formación del gobierno. El Presidente de la República es libre de elegir a la persona del Primer Ministro, siendo el nombramiento un acto discrecional, no necesitado siquiera de refrendo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19 de la Constitución, ni tampoco sujeto a control jurisdiccional. Pero el Presidente de la República está condicionado políticamente por la mayoría parlamentaria existente, imponiendo la lógica institucional que elija a quien vaya a recibir el necesario sustento o apoyo de la Asamblea Nacional, imprescindible para la realización efectiva del proyecto político gubernamental. Teniendo en cuenta precisamente esta función de apoyo al gobierno, que, siguiendo a Colliard (1998: 1622), desempeña el Parlamento junto a las otras dos funciones de legislar y controlar¹⁰, el Primer Ministro recién nombrado puede comprometer ante la Asamblea Nacional su responsabilidad política al cumplimiento de su propio programa de gobierno, requiriendo de esta una manifestación de aprobación o rechazo, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 49.1 de la Constitución francesa¹¹.

La decisión de exponer su programa de gobierno ante la Asamblea, y comprometer de esta forma su responsabilidad sobre el mismo, sería una decisión discrecional del Primer Ministro¹², similar a la que realiza el Presidente del Gobierno en nuestro régimen parlamentario al plantear una cuestión de confianza. Así lo ha entendido mayoritariamente la doctrina¹³. En cualquier caso, lo cierto es que se

10 «Tan crucial esta tercera función que, de hecho, las dos funciones clásicas no pueden ejercerse más que en la medida en que no pongan en duda la tercera».

11 «El Primer Ministro, previa deliberación del Consejo de Ministros, compromete ante la Asamblea Nacional la responsabilidad política del Gobierno sobre su propio programa o eventualmente sobre una declaración de política general».

12 Es conocida la disputa sostenida entre Georges Pompidou, contrario a su obligatoriedad, y Michel Debré, a favor. El primero afirmaría: «la letra y el espíritu de la Constitución respondían en efecto a la voluntad de que el Gobierno fuera enteramente libre de solicitar o no un voto de confianza y que es competencia libre de la Asamblea el poner en juego la responsabilidad ministerial mediante el proceso más adecuado para ello, que es la moción de censura» (Declaración en la Asamblea Nacional, el 13 de abril de 1966). Mientras que el segundo sostendría: «no se dice expresamente que deba hacerlo tras su nominación, pero el espíritu de la Constitución es claro, y nosotros entendemos que debemos aplicarlo» (Declaración ante la Asamblea Nacional, de 16 de enero de 1959). Debate recogido por Turpin (1994: 470), Debbasch *et al.*, (2001: 923) y Gicquel (1995: 710).

13 Y es que el texto constitucional emplea una expresión ambigua al utilizar el presente de indicativo «compromete» —*engage*— en lugar de «debe comprometer» —*doit engager*— (Avril, 1987: 372). Sobre la cuestión de si estamos ante una facultad o una obligación del Primer Ministro se ha discutido mucho doctrinalmente. El tenor literal del precepto haría concluir a algunos que el término «programa» hace referencia al programa de un gobierno que comienza su andadura y que estaría obligado a exponerlo ante la Asamblea en una especie de investidura, puesto que así se desprende de una lectura atenta del texto constitucional y de los propios trabajos parlamentarios —analizados en detalle por Colliard (1987: 960-968), sosteniéndose que el verbo «compromete» —*engage*—, en presente de indicativo, tendría un valor imperativo generando una obligación jurídica, como otros muchos en la Constitución, teniendo además en cuenta que reemplazó al «puede comprometer» —*peut engager*— en el proceso constituyente de redacción. Sin embargo, la opinión doctrinal mayoritaria parece optar por la primera interpretación, según la cual el Gobierno se constituye, con plena capacidad de actuar, desde el mismo momento en que es nombrado por el Presidente de la República, siendo

ha convertido en una práctica o costumbre republicana el solicitar una manifestación expresa de la confianza parlamentaria respecto del programa de gobierno, bajo la fórmula de someter una «declaración general de gobierno» a la votación de la Asamblea¹⁴. De esta práctica la doctrina deduce no una obligación sancionada jurídicamente, pero sí una obligación política o moral (Debbasch *et al.*, 2001: 923).

No obstante, recientemente encontramos algunos ejemplos de Primeros Ministros que, presentando su programa de gobierno al inicio de su mandato, optan, sin embargo, por no someterlo a votación de la Asamblea; o lo que es lo mismo, sin comprometer, por tanto, su responsabilidad ni solicitar tampoco un respaldo explícito de la cámara a su programa. Esto ha sucedido, como resulta fácil de entender, en los casos de gobiernos que no contaban más que con una mayoría parlamentaria relativa, no absoluta, haciendo uso de la vía ofrecida por el artículo 50-1, introducido por la reforma constitucional de 2008. En efecto, este precepto¹⁵ permite al Primer Ministro hacer una declaración de política nacional no solo ante la Asamblea Nacional, sino también ante el Senado, y decidir además si tras el debate tiene o no lugar una votación. Hasta la fecha han sido tres los Primeros Ministros que, no contando con mayoría absoluta, han optado por acudir a la vía del artículo 50-1, exponiendo su declaración de política general ante las dos Cámaras en el mismo día o en días consecutivos, sin votación, en lugar de seguir la costumbre republicana de comprometer su responsabilidad política ante la Asamblea Nacional conforme al artículo 49.1 de la Constitución¹⁶.

De todos modos, una vez que el Primer Ministro decide exponer su programa ante la Asamblea y someterlo a votación, ya se equipare este acto al de una sesión de investidura en sentido propio, se considere el cumplimiento de un

la exposición del programa meramente facultativa (Gicquel, 1995: 710; Debbasch *et al.*, 2001: 748; Lucifredi, 1988: 88).

14 Hasta el momento la mayoría de los Primeros Ministros nombrados han hecho uso del artículo 49.1 planteando la cuestión de confianza ante la Asamblea Nacional a los pocos días de su constitución, optando la mayoría de ellos por la denominación de declaración de política nacional, en lugar de la del programa. Hay que decir, además, que aquellos Primeros Ministros que han omitido su presentación suelen encontrarse en la situación de que, en breve, tras su nombramiento, han de dimitir debido a la convocatoria de elecciones legislativas o presidenciales, en una práctica ya consolidada, y suelen volver a ser nombrados enseguida, presentando entonces el programa o la declaración política ante la Asamblea. No comprometieron su responsabilidad Pompidou (en 1966 y 1967), Couve de Murville (1968), y Messmer (en 1972 y 1974), Barre (1976), con mayoría en la Asamblea. Tampoco lo haría Rocard (en su segundo gobierno, en 1988), Cresson (1990), Bérégovoy (1992), y más recientemente Borne (2022) y Attal (2024), que sólo contaban con una mayoría relativa en la Asamblea.

15 De acuerdo con el artículo 50.1 CF «Ante cualquiera de las Cámaras el Gobierno podrá, por su propia iniciativa o a petición de un grupo parlamentario, hacer una declaración sobre un tema determinado, que dé lugar a debate, y podrá, si lo decide, ser objeto de una votación sin plantear su responsabilidad».

16 Es el caso de Michel Barnier, que presentó su declaración ante la Asamblea Nacional y ante el Senado el 1 y el 2 de octubre de 2024; de Gabriel Attal, que presentó su declaración ante la Asamblea Nacional y ante el Senado, el 30 y el 31 de enero de 2024; y de Élisabeth Borne, que presentó su declaración de política general ante la Asamblea Nacional y ante el Senado el 6 de julio de 2022, sin que hubiese votación posterior en ninguno de ellos.

deber constitucional o, como la mayoría doctrinal entiende, no sea sino el mero ejercicio de una facultad del Primer Ministro de cara a obtener una manifestación expresa de la confianza parlamentaria, las consecuencias jurídicas del mismo sí están claramente recogidas en la Constitución: si, en efecto, la Cámara rechaza el programa de gobierno, el Primer Ministro está obligado a dimitir (art. 50 CF)¹⁷.

Por tanto, de la práctica institucional y de la interpretación de la Constitución llevada a cabo por la doctrina se deduce que en el sistema francés el Gobierno se forma sin necesidad de una manifestación expresa de confianza de la Asamblea; confianza que se presume pero que, en cambio, la mayoría de los Gobiernos han optado por solicitar al inicio de su mandato en una especie de investidura «facultativa», sometiendo su programa, bajo la fórmula de una declaración de política general, a la votación de la Cámara y reforzando así su legitimidad democrática, aun a riesgo de comprometer con ello su responsabilidad política.

En términos generales, y dejando a un lado los escasos y excepcionales supuestos en la dilatada experiencia francesa, cabría decir que el Primer Ministro recibe una doble confianza: la del Presidente de la República en el momento de su nombramiento, que da lugar a la formación del gobierno, y posteriormente la de la Asamblea Nacional, que tiene lugar una vez nombrado y que supone corroborar la colaboración parlamentaria en la realización de su programa de gobierno. Siendo el nombramiento del Primer Ministro una facultad discrecional del Presidente de la República, la costumbre (no impuesta ni prevista en la Constitución)¹⁸ dicta que quien haya ocupado la jefatura del gobierno presente su dimisión tras las elecciones presidenciales, a fin de que el Presidente de la República pueda nombrar a un nuevo Primer Ministro y conformar así su gobierno de acuerdo con el mandato recibido por el electorado. Por otra parte, el necesario apoyo parlamentario con el que debe contar el gobierno para realizar su proyecto político justifica igualmente la convención del Primer Ministro de presentar formalmente la dimisión tras las elecciones legislativas, a fin de que el Presidente de la República tenga la oportunidad de nombrar a un jefe de gobierno que refleje la composición de la Asamblea Nacional¹⁹. La distancia temporal entre elecciones presidenciales

17 «(...) cuando la Asamblea Nacional (...) desapruere el programa (...) el Primer Ministro deberá presentar la dimisión del Gobierno al Presidente de la República». Se utiliza precisamente el verbo «dimitir» porque estamos ante un Gobierno plenamente constituido, que se somete a la votación de la Asamblea en un momento posterior al de su nombramiento.

18 El artículo 50 solo prevé la dimisión tras la aprobación de una moción de censura o el rechazo de una cuestión de confianza: «Cuando la Asamblea Nacional apruebe una moción de censura o cuando desapruere el programa o una declaración de política general del Gobierno, el Primer Ministro deberá presentar la dimisión del Gobierno al Presidente de la República».

19 Hay ocasiones en las que el Presidente de la República renueva su confianza en el Primer Ministro, volviendo a nombrarlo tras la dimisión presentada después de las elecciones legislativas, como por ejemplo hizo el Presidente Mitterrand nombrando a Michel Rocard, tras su dimisión el 22 de junio de 1988, habiendo alcanzado el partido socialista la mayoría en la Asamblea Nacional. En otras, la dimisión del Primer Ministro tras las elecciones legislativas ha servido para que el Presidente de la República forme un gobierno ajustado a la nueva composición de la Asamblea Nacional, como ocurrió con la dimisión del Primer Ministro Alain

y legislativas como consecuencia de la diferente duración de mandatos (siete años y cinco años, respectivamente) hacía que cobrase sentido esta dimisión formal tras las elecciones legislativas. La reducción del mandato presidencial a cinco años y la consecuente alineación de las elecciones legislativas y presidenciales, resultado de la reforma constitucional de 2000, haría menos justificada esta dimisión formal del Primer Ministro al existir solo unas semanas entre los dos pronunciamientos del electorado, por lo que dejaría de practicarse, salvo que los resultados no dieran la mayoría esperada en la Asamblea Nacional²⁰.

Aun concibiéndose formalmente como un sistema híbrido, con rasgos parlamentarios y presidenciales (Duhamel, 2018), —aunque hay quienes prefieren definirlo como un régimen parlamentario «de geometría variable» (Lascombe, 1985)²¹ o «con correctivo presidencial» (Colliard, 1978: 369), —la V República se ha comportado en la práctica como un sistema político con una clara tendencia presidencialista. A ello no solo contribuirían los mecanismos del parlamentarismo racionalizado para evitar la inestabilidad de la IV República, sino, además, la legitimidad democrática directa adquirida con la elección por sufragio universal de la Presidencia de la República, a partir de la reforma de 1962. Esta presidencialización se aprecia, desde luego, en el rol preeminente del Presidente de la República a la hora de elegir al Primer Ministro, así como en la designación de los demás Ministros, ejerciendo una clara influencia en la propuesta de aquél²² y por supuesto en el ejercicio de competencias propias no necesitadas de refrendo. Entre estas facultades propias del Presidente de la República que no precisan de refrendo ministerial se encuentra la de disolver la Asamblea Nacional²³, convocar referéndum legislativo a propuesta del Gobierno o del Parlamento; dirigir mensajes a las Cámaras, y asumir poderes excepcionales en caso de graves crisis. Existiendo, por lo demás, concordancia política entre la mayoría parlamentaria y la presidencial, las facultades del Presidente de la República alcanzan, de hecho, el máximo constitucional, sometiéndose todos los poderes del Estado a su orientación política.

Juppé, tras las elecciones de 1997 en las que su partido resultó derrotado, permitiendo al Presidente Chirac nombrar como jefe del gobierno a Lionel Jospin.

20 Fue el caso de la dimisión de la Primera Ministra Élisabeth Borne, tras las elecciones legislativas de 2022 en las que la coalición presidencial perdió la mayoría absoluta; aunque el Presidente Macron rechazó la dimisión y le pidió que continuara en el cargo, reafirmando así su confianza en ella para dirigir el gobierno. También sucedería con Gabriel Attal, tras las elecciones de 2024, aunque el Presidente Macron le solicitó que permaneciera hasta el nombramiento del nuevo Primer Ministro porque Francia se encontraba en plena celebración de los Juegos Olímpicos.

21 Un régimen que variaría de un sistema dualista (cuando el Primer Ministro no solo depende de la confianza de la Asamblea sino también del Presidente de la República, verdadero jefe del gobierno, que cuenta con una mayoría política en la Cámara) a un sistema monista en el que el Primer Ministro solo depende de la confianza de la Asamblea, en la que el Presidente no encuentra una mayoría que respalde su política.

22 Imponiendo o vetando a determinadas personas para formar parte del gobierno, especialmente en las carteras relacionadas con el ámbito de sus competencias (Defensa y Relaciones Exteriores).

23 Previa consulta, preceptiva pero no vinculante, del Primer Ministro y de la Presidencia de las Cámaras (art. 12.2 de la Constitución).

Efectivamente, cuando el Presidente de la República cuenta en la Asamblea Nacional con la misma mayoría política que le respaldó electoralmente, la coincidencia de mayorías da lugar a un régimen más presidencialista que parlamentario. Esto se suele traducir no solo en unas relaciones más armoniosas entre Presidente y Primer Ministro²⁴, sino incluso en una mayor «docilidad» (Lingibé, 2024b) del Primer Ministro y de la propia mayoría parlamentaria en la ejecución de las líneas programáticas de aquel. La dirección del gobierno se sitúa en la Presidencia de la República, siendo el Primer Ministro un mero colaborador o ejecutor del programa presidencial, en una posición de estrecha subordinación, no quedándole más opción que doblegarse o dimitir en caso de discrepancia con aquel (Colliard, 1998: 1619). Es la lectura «presidencialista» que se ha puesto en práctica durante la vigencia de la Constitución, tanto a la derecha como a la izquierda del arco ideológico²⁵. Porque se considera que el Presidente de la República, elegido por sufragio universal, es quien gobierna a través de su Primer Ministro y del Gobierno (Leclercq, 1975). Las referencias a la «iniciativa», «guía» y «orientación» de la Presidencia de la República en las declaraciones de política general que presentan los Primeros Ministros ante la Asamblea²⁶ no hacen sino corroborar el preeminente papel que desempeña, asumido con naturalidad en los casos de concordancia de mayorías, que han ocupado, además, el período más largo en la historia de la V República. «Nos inscribiremos en el marco y los valores promovidos por el proyecto del Presidente de la República»²⁷, afirmaba la Primera Ministra Borne ante las Cámaras al inicio de su mandato. El intervencionismo presidencial es, por tanto, una constante, aunque el diferente grado de intensidad y eficacia que puede desplegar está condicionado, como señala Duhamel (2018: 6), por una multiplicidad de factores (edad, estado de salud, resistencia del Primer Ministro, docilidad de su mayoría, etc.).

24 Aunque no siempre resulta así, como muestra el caso de mandato del Primer Ministro Chirac bajo la presidencia de Giscard, que dio lugar a la dimisión de aquel en 1976, alegando que no tenía el apoyo y los medios para cumplir con sus funciones.

25 Lascombe (1985) evita la expresión de Colliard y prefiere hablar de sistema dualista.

26 Algunos ejemplos extraídos de las Declaraciones de política general de los Primeros Ministros ante la Asamblea Nacional resultan bastante ilustrativos: «iniciativa espectacular del Presidente de la República» (Declaración de Pierre Messmer, en 1972); «estricto respeto a las orientaciones propuestas por el Presidente de la República» (Declaración de Pierre Mauroy, en 1981); «siguiendo el deseo del Presidente de la República» o «actuación dirigida por el Presidente de la República» (Declaración de Michel Rocard, en 1988); «línea trazada por el Presidente de la República» (Declaración de Jean-Pierre Raffarin, en 2002); «bajo la autoridad del Presidente de la República» o «como es deseo del Presidente de la República» (Declaración de François Fillon, en 2007); «la gran prioridad del Presidente de la República» (Declaración de Manuel Valls, en 2014); «bajo el impulso del Presidente de la República» (Declaración de Elisabeth Borne, en 2022); «bajo la guía del Presidente de la República» (Declaración de Gabriel Attal, en 2024). Los textos íntegros de las Declaraciones de política general pueden consultarse en <https://www.vie-publique.fr/discours-dans-lactualite/269993-les-declarations-de-politique-generale>

27 Declaración de la Primera Ministra Élisabeth Borne ante la Asamblea Nacional el 6 de julio de 2022, disponible en <https://www.vie-publique.fr/discours/285603-declaration-de-politique-generale-d-elisabeth-borne-06072022>

Situación bien distinta es la que se produce cuando el Presidente de la República, tras unas elecciones legislativas que no han respaldado a su formación política, se ve obligado a nombrar Primer Ministro al líder de una mayoría parlamentaria no concordante e incluso opuesta a la suya propia. Esta situación que, como hemos avanzado, era una probabilidad facilitada por la diferencia de mandatos y el tradicional bipartidismo francés, ha sido vista como una excepcionalidad, o incluso como un «accidente» (Duhamel, 2018: 7), que hace virar hacia una mayor parlamentarización del régimen francés. En las siguientes líneas nos ocupamos de analizar las tres experiencias de cohabitación que se han dado en la historia de la V República francesa antes de abordar la situación inédita producida tras las elecciones legislativas de 2024.

III. EXPERIENCIAS PREVIAS DE COHABITACIÓN EN FRANCIA

En la historia de la V República, Francia había conocido, antes del momento actual, tres experiencias de cohabitación. La diferente duración de los mandatos presidencial (siete años) y legislativo (cinco años) había propiciado esta posibilidad, que se ha hecho realidad especialmente cuando el pueblo francés ha querido «castigar» las políticas impulsadas por el Presidente de la República.

La primera cohabitación tuvo lugar en 1986 y duró solo dos años. Se produjo cuando el Presidente socialista François Mitterrand hubo de nombrar Primer Ministro al conservador Jacques Chirac tras la victoria de la coalición electoral *Agrupación por la República y Unión para la Democracia Francesa* en las elecciones legislativas de 1986²⁸. Las tensiones entre las dos cabezas del ejecutivo fueron una constante en este breve período, quizás por tratarse de la primera experiencia, por tan opuestas visiones políticas y por la clara competencia entre ambos líderes²⁹. Una competencia que se trasladaría a las elecciones presidenciales de 1988, que se saldarían electoralmente a favor de Mitterrand. Tras las elecciones presidenciales, el Primer Ministro Chirac presentaría su dimisión, siguiendo la costumbre republicana y el Presidente nombraría Primer Ministro al socialista Rocard, poniendo fin a la cohabitación. Viéndose respaldado por el electorado, el Presidente de la República disolvería seguidamente la Asamblea Nacional, convocando elecciones legislativas ese mismo año, en las que lograría revalidar su mayoría en la Cámara.

28 El descontento popular con las políticas económicas y sociales del gobierno de Mitterrand y los altos índices de inflación y desempleo darían la victoria a la alternativa de la derecha, que se presentaba unida y se vería favorecida por la aplicación de un sistema electoral proporcional en estas elecciones de 1986. Un interesante análisis de la primera cohabitación francesa puede verse en Fernández-Miranda Campoamor (1988: 213-258).

29 La oposición del Presidente a la decisión del Primer Ministro de privatizar empresas públicas, así como el posicionamiento de Mitterrand a favor de las protestas estudiantiles contra la reforma de la educación superior constituyeron las dos principales cuestiones de fricción durante la cohabitación.

La segunda cohabitación volvería a ser protagonizada por el Presidente Mitterrand, pero esta vez con el Primer Ministro conservador Édouard Balladur. Tuvo lugar en los últimos años de su segundo mandato, después de las elecciones legislativas de 1993 en las que la formación *Agrupación por la República* obtuvo una abrumadora mayoría. Fue nuevamente un período breve, hasta la celebración de las elecciones presidenciales que tendrían lugar dos años más tarde. Quizás precisamente porque el Presidente de la República no se presentaba a la reelección, las tensiones con el Primer Ministro, que además era reconocido rival de su predecesor Chirac, no fueron de la magnitud de la primera cohabitación. De hecho, se ha destacado de esta segunda cohabitación el espíritu de colaboración que la caracterizó, a pesar de las discrepancias políticas entre los dos artífices del ejecutivo.

La tercera cohabitación fue la más larga de todas (cinco años) y tuvo como protagonistas a Jacques Chirac, en su primer mandato como Presidente de la República, y al socialista Lionel Jospin, nombrado Primer Ministro tras la victoria, con mayoría absoluta, del bloque de izquierdas en las elecciones legislativas de 1997. Se da la circunstancia de que el Presidente había disuelto la Asamblea Nacional, convocando elecciones anticipadas con la aspiración fallida de revalidar su mayoría parlamentaria³⁰. A pesar de las diferencias políticas entre Presidente y Primer Ministro, que se hicieron notar ampliamente durante el mandato, este período se caracterizó por el respeto del reparto de funciones en el ejecutivo y por la estabilidad gubernamental. El propio Chirac anunció desde el primer momento su intención de hacer posible una «cohabitación constructiva», considerando, en todo caso, que la Constitución le otorgaba a la Presidencia de la República «la última palabra»³¹. El Primer Ministro pudo llevar a cabo, con el apoyo de la Asamblea, reformas significativas —como la de la reducción de la jornada laboral a 35 horas semanales— y el Presidente de la República mantuvo el control sobre la dirección de la política exterior y la defensa. En todo caso, el balance de la gestión volvería a beneficiar electoralmente al Presidente de la República, cuando hubo de enfrentarse en las elecciones presidenciales de 2002 con el Primer Ministro como candidato. Jospin no llegaría a la segunda vuelta y Chirac vencería ampliamente a Jean Marie Le Pen.

El elemento que, sin duda alguna, tienen en común estas tres cohabitaciones es la pérdida significativa del poder político del Presidente de la República, y el

30 La coalición conservadora presidencial (gaullistas, centristas y liberales) contaba con una amplísima mayoría en la Asamblea Nacional (471 escaños de los 577), por lo que la decisión de disolver era, sin duda, arriesgada. Chirac pretendía reforzar su legitimidad, tanto de cara al exterior, al objeto de estar en mejor posición para negociar los términos de la unión monetaria, como internamente, para llevar a cabo su proyecto de reformas, siendo algunas de ellas impopulares ante el déficit presupuestario.

31 Discurso del Presidente Jacques Chirac el 14 de julio de 1997, intervención televisada, en la que afirmaría que «La Constitución prevé ciertas cosas y otorgan preeminencia y, yo diría que dan la última palabra al Presidente de la República». Texto completo disponible en: <https://www.vie-publique.fr/discours/171619-intervention-televisee-de-m-jacques-chirac-president-de-la-republique>

consiguiente crecimiento de la capacidad decisoria del Primer Ministro. Desde la primera cohabitación, el Primer Ministro dejaba claro que la dirección de la política nacional quedaba en sus manos³². La dirección política del país se traslada, de este modo, del eje presidencial al eje constituido por el Primer Ministro y su mayoría parlamentaria en la Asamblea Nacional. Se habla así de una parlamentarización del régimen semipresidencial en los casos de cohabitación. Y es que el programa de gobierno que expone el Primer Ministro ante la Asamblea Nacional deja de ser un reflejo del programa político presidencial, como no podía ser de otro modo si precisa del sustento y colaboración parlamentaria para su realización. El programa de gobierno pasa a ser, de este modo, el programa político del partido vencedor de las elecciones legislativas, en el que se determina la política de la Nación, conforme a lo dispuesto en el artículo 20 de la Constitución³³.

Si, como señalaba Colliard, en período de concordancia de mayorías el Presidente tenía la posibilidad no solo de ejercer los poderes que la Constitución le confía sino incluso invocar, como decisión compartida (aunque fuera resultado de su única voluntad) aquellos que atribuye al Primer Ministro y al Gobierno; cuando hay discordancia de mayorías, el reparto se lleva a cabo justamente a la inversa: el Gobierno y el Primer Ministro pueden ejercer sin trabas las competencias encomendadas en la Constitución, fundamentalmente la determinación y dirección de la política de la Nación y la dirección de la acción del Gobierno, respectivamente³⁴, aunque el Presidente de la República pueda manifestar sus reservas. Incluso las decisiones presidenciales que no precisan refrendo podrían ser obstaculizadas por la Asamblea negándose a autorizar, por ejemplo, un tratado internacional o a aprobar gastos militares. La cohabitación daría lugar, de este modo, a una lectura parlamentarista de la Constitución (Colliard, 1998: 1621)³⁵, en la que la posición del Parlamento dista de ser aquella, más bien marginal y subalterna, que los redactores de la carta constitucional tenían en mente (Díez Picazo, 2008: 31). De esta forma, la realidad política es la que se termina imponiendo en el sentido enunciado por el propio Duverger (1986) que sostenía que el régimen francés es semipresidencial de Derecho, pero parlamentario, de hecho.

32 Intervención televisada de Chirac el 9 de febrero de 1986: «En primer lugar, deben respetarse las normas de nuestra Constitución y la voluntad del pueblo francés. Las prerrogativas y competencias del Presidente de la República, tal como están definidas en la Constitución, son intangibles. El gobierno, encabezado por el Primer Ministro, determina y dirige la política de la nación de conformidad con el artículo 20 de nuestra Constitución». Disponible en: <https://www.vie-publique.fr/discours/240849-interview-de-m-jacques-chirac-president-du-rpr-tf1-le-9-fevrier-1986>

33 El artículo 20 de la Constitución establece que «el Gobierno determinará y dirigirá la política de la Nación».

34 De acuerdo con el artículo 21 de la Constitución, «el Primer Ministro dirigirá la acción del Gobierno. Será responsable de la defensa nacional. Garantizará la ejecución de las leyes (...) ejercerá la potestad reglamentaria y nombrará los cargos civiles y militares».

35 Lascombe (1985) prefiere utilizar la expresión sistema monista para describir esta situación.

La experiencia de las tres cohabitaciones nos lleva a concluir que el reparto del poder en el seno del ejecutivo se hace atribuyendo la casi totalidad de la capacidad de decisión a la persona del Primer Ministro por ser en quien se reconoce la mayoría parlamentaria, resultando, en todo caso, fundamental que este mantenga el control de los partidos que la estructuran. El Presidente de la República queda así relegado a un rol secundario, por más que Mitterrand se resistiera en la primera cohabitación a ejercer una «presidencia de segunda categoría»³⁶, viendo incluso recortados sus poderes propios; así, aunque preside el Consejo de Ministros (artículo 9), no tendrá la misma capacidad de influencia que cuando el Primer Ministro es de su misma mayoría política³⁷. Podrá objetar y exponer sus reservas, «pero no impedir» (Turpin, 1987: 897).

No obstante, la Presidencia de la República no queda del todo despojada de influencia o capacidad de decisión, ya que conserva ciertas atribuciones, especialmente en el ámbito de las relaciones exteriores y de la defensa³⁸, tradicionalmente consideradas un «dominio reservado» del Presidente, aunque, desde luego, no con la misma libertad de actuación que cuando no ha de cohabitar con un Primer Ministro de otra formación política. Tanto Mitterrand como Chirac reivindicarían estos espacios, influyendo en el nombramiento de las personas encargadas de ambos Ministerios o, al menos, tratando de consensuarlo. El Presidente de la República es quien representa a Francia a nivel internacional, tanto en sus visitas a países extranjeros como en las principales reuniones y cumbres de las instituciones, aunque en los períodos de cohabitación, cuando los temas abordados requerían la coordinación de ambos líderes, lo ha hecho acompañado del Primer Ministro³⁹.

Y, por supuesto, tiene en sus manos el ejercicio de importantes facultades atribuidas constitucionalmente que pueden ser una espada de Damocles para el Gobierno en caso de tensiones entre los dos líderes del ejecutivo. La más importante de todas, sin duda —dejando a un lado la asunción temporal de poderes excepcionales en las circunstancias extraordinarias contempladas en el artículo 16

36 Entrevista televisada al Presidente Mitterrand el 2 de marzo de 1986. Disponible en: <https://www.vie-publique.fr/discours/138422-entretien-de-m-francois-mitterrand-president-de-la-republique-accorde>

37 Lo que se puso de manifiesto incluso en los testimonios gráficos de los Consejos de Ministros de la primera cohabitación, mostrando a un Presidente aislado y distanciado de los miembros del gobierno con los que no posaba. Rousseau (2020: 78-83) defiende apartar al Presidente de la República del Consejo de Ministros —quedándose como árbitro de las instituciones como haría el Jefe de Estado en un régimen parlamentario al uso— y que Matignon sea presidido por el Primer Ministro.

38 De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución, el Presidente es el garante de la independencia nacional y la integridad territorial (art. 5) y, como jefe de las fuerzas armadas (art. 15), preside los distintos consejos y comités superiores de defensa nacional que definen las directrices de la programación militar, así como las operaciones exteriores. Es igualmente el jefe de la diplomacia francesa, garante del cumplimiento de los tratados (art. 15) y nombra y acredita a los embajadores ante las potencias extranjeras (art. 14).

39 Encontramos ejemplos de la presencia del Primer Ministro en cumbres internacionales, en las tres cohabitaciones: por señalar algunos, Chirac en la Cumbre de Versalles (1982) o en la Cumbre del G7 en Tokio (1986); Balladur en la inauguración del Centro Mundial por la Paz en Verdún (1994); Jospin en la XIII Cumbre Hispano-Francesa (2000).

de la Constitución⁴⁰ — es la facultad de disolver la Asamblea Nacional. Una decisión que es «un auténtico poder con contenido material» (Duverger, 1968: 299) que puede tomar de manera discrecional, de acuerdo con el artículo 12 de la Constitución, sin necesidad de la anuencia del Primer Ministro, bastando la simple consulta al mismo y a los Presidentes de las Cámaras. Aunque, eso sí, con el límite de no poder ejercerla sin que haya transcurrido un año desde las elecciones legislativas. En todo caso, bajo esta presión, el Primer Ministro ha de gobernar evitando dar pasos en falso que motiven que el Presidente acuda a la disolución de la Asamblea para tratar de revalidar su mayoría. Estamos, para Garrigou (2017) ante «un sistema de neutralización recíproca», en el que «el Presidente no puede aplicar el programa según el cual fue elegido, mientras que el Primer ministro debe gobernar evitando errores que puedan activar la disolución presidencial», como le sucedería al Primer Ministro Jospin, que «vivió durante los cuatro años de su gobierno con la angustia de la disolución y solo navegó con las encuestas». Asimismo, aunque el Presidente no pueda impedir al Gobierno la realización de su programa, sí tiene la capacidad de demorar la eficacia de algunas de sus medidas, puesto que le corresponde firmar las ordenanzas y decretos aprobados en Consejo de Ministros (artículo 13) y cuenta con legitimación para interponer ante el Consejo Constitucional el recurso de inconstitucionalidad contra las leyes antes de su promulgación (artículo 61). De todas formas, este obstruccionismo presidencial tiene efectos limitados, y, por ejemplo, en el caso de negarse a firmar las ordenanzas no suele resultar jurídicamente eficaz por cuanto el Parlamento siempre podrá tramitar como proyectos de ley las ordenanzas del Gobierno y aprobarlas finalmente⁴¹.

En realidad, puede afirmarse que la cohabitación transforma al Presidente de la República en el líder de la oposición, lo que no casa tan bien con su papel de árbitro y garante del funcionamiento regular de los poderes que le atribuye la Constitución (artículo 5). Y lo cierto es que los Presidentes de la República se han beneficiado del poder de la tribuna que les ofrece su posición privilegiada para manifestar su rechazo a las políticas del Gobierno y lanzar mensajes contra el Primer Ministro tanto en medios de comunicación⁴² como haciendo uso de la facultad constitucional de dirigir mensajes a las Cámaras⁴³. Algo que, desde

40 El artículo 16 de la Constitución establece que «Cuando las instituciones de la República, la independencia de la Nación, la integridad de su territorio o el cumplimiento de sus compromisos internacionales estén amenazados de manera grave o inmediata y el funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales esté interrumpido, el Presidente de la República tomará las medidas exigidas por tales circunstancias, previa consulta oficial con el Primer Ministro, los Presidentes de las Cámaras y el Consejo Constitucional».

41 Como finalmente ocurriría tras la negativa de Mitterrand de firmar las ordenanzas dictadas por el gobierno de Chirac para privatizar empresas públicas.

42 Tanto Mitterrand como Chirac aprovecharían las entrevistas televisadas con motivo de la celebración del 14 de julio para lanzar críticas a la gestión gubernamental.

43 El artículo 18 de la Constitución establece que «El Presidente de la República se comunicará con ambas Cámaras del Parlamento por medio de mensajes que mandará leer y que no darán lugar a ningún

luego, ha dado buenos resultados a los Presidentes que se han presentado a la reelección tras una cohabitación, como le ocurriera a Mitterrand contra Chirac y a Chirac contra Jospin.

No obstante, a pesar de las lógicas tensiones o conflictos que puedan darse en el seno de la cohabitación, lo cierto es que la experiencia de las tres anteriores desmentiría el temor de bloqueo o de que fuera imposible gobernar en esta situación (Garrigou, 2017). Así, los tres gobiernos presididos por Chirac, Balladur y Jospin pudieron llevar a cabo importantes reformas previstas en sus programas políticos, a pesar del rechazo u oposición del Presidente de la República, gracias a la colaboración del Parlamento. De este modo, por ejemplo, en la primera cohabitación el Primer Ministro Chirac logró deshacer algunas de las medidas implementadas por el gobierno socialista anterior (privatización de empresas que habían sido nacionalizadas o supresión del sistema electoral proporcional en las legislativas y reinstauración del mayoritario); en la segunda Balladur continuó con el programa de privatizaciones de empresas; y en la tercera el Primer Ministro Jospin adoptaría la reforma de la jornada laboral de 35 horas a pesar de que el Presidente la considerase una medida autoritaria.

Al margen la de inicial valoración sobre su naturaleza jurídica y encaje en el marco constitucional antes de la primera cohabitación⁴⁴, y de que finalmente fuera asumida como una posibilidad admitida por la propia Constitución, lo cierto es que tras las tres experiencias vividas en Francia, políticamente es percibida como un elemento distorsionador de la estabilidad gubernamental o del propio sistema. Puesto que se parte de la idea de que el funcionamiento natural del régimen francés responde a la convergencia de ideas políticas en el seno del ejecutivo, las del Presidente de la República y las del Primer Ministro, resultado de una mayoría favorable al Jefe del Estado. Por esta razón, con la finalidad de tratar de reducir al máximo las posibilidades de la cohabitación, se llevaría a cabo una reforma constitucional en el año 2000 consistente en acortar el mandato presidencial haciéndolo coincidir con el parlamentario, pasando del septenato al quinquenato⁴⁵; una reforma que se acompañaría también de la de la legislación electoral para hacer coincidir ambos procesos electorales⁴⁶. De este modo, con la alineación de mandatos y la sincronización de las elecciones presidenciales y legislativas, quedaba prácticamente descartada por completo la hipótesis de la

debate». En aplicación del mismo, Mitterrand haría leer un mensaje ante la Asamblea Nacional, el 8 de abril de 1986, desmarcándose de la política de Chirac.

⁴⁴ Antes de que se produjera la primera cohabitación, la naturaleza, encaje constitucional y posibilidades de subsistir serían ampliamente discutidas por la doctrina: Hauriou (1971: 531); Duverger (1968); Burdeau (1976: 348); Lascombe (1981).

⁴⁵ Ley constitucional n° 2000-964 de 2 de octubre de 2000 relativa a la duración del mandato del Presidente de la República que pondría fin al septenato, que había estado en vigor 127 años.

⁴⁶ Ley Orgánica n° 2001-419 de 15 de mayo de 2001 modificando la fecha de expiración de los poderes de la Asamblea Nacional, aprobada para ajustar el calendario electoral, asegurando que las elecciones legislativas se celebren después de las elecciones presidenciales.

cohabitación, dado que se hacía difícil imaginar que el pueblo se pronunciase en sentido opuesto en ambas consultas celebradas casi a la vez. De hecho, durante más de veinte años tal hipótesis no volvería a producirse. Sin embargo, no se tuvieron en cuenta otros factores: principalmente el de la fragmentación partidista y el de la polarización, que unidos al ejercicio de la facultad de disolución de la Asamblea Nacional, en manos de la Presidencia de la República, han dado como resultado la situación inédita a la que asistimos y que abordaremos a continuación.

IV. LA SINGULAR COHABITACIÓN TRAS LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS DE 2024

Las elecciones legislativas de 2024, celebradas como consecuencia de la disolución de la Asamblea Nacional decretada por el Presidente Macron, tras el fracaso de su partido en las europeas, tuvieron como resultado la confirmación de la fragmentación política de la Cámara y una significativa pérdida de escaños de la mayoría presidencial⁴⁷. Asistíamos, por tanto, nuevamente a una situación en la que el Presidente de la República no contaba con una mayoría parlamentaria en la Asamblea Nacional. Las puertas a la cohabitación, que parecían selladas con la instauración del quinquenato y la sincronización de las elecciones, volvían a tener que abrirse. Aunque no de la misma manera ni con un panorama político comparable a lo que hasta el momento había experimentado la V República. La lógica institucional imponía que el Presidente de la República nombrara Primer Ministro a la persona que liderase la mayoría parlamentaria. Sin embargo, ninguna de las formaciones políticas concurrentes a las elecciones había alcanzado el número de escaños suficientes para sostener a un gobierno sin la amenaza de una moción de censura con posibilidades de triunfar. Como la realidad pondría de manifiesto finalmente.

En efecto, la composición de la Asamblea refleja, tras las elecciones de 2024, una «tripartición casi perfecta del paisaje político»⁴⁸, quedando fragmentada en tres bloques ideológicos con un peso casi equivalente: el *Nuevo Frente Popular* (NFP) —la alianza integrada por *La Francia Insumisa* (LFI), el *Partido Socialista* (PS), *Los Ecologistas*, el *Partido Comunista Francés* y otras formaciones de izquierda— consiguió 192 de 577 diputados, pero quedó muy lejos de la mayoría absoluta de

⁴⁷ Pimentel (2022: 158) señalaba el contraste entre la fuerza excepcional de Macron para conquistar el poder («populismo coronado») y, en cambio, la fragilidad para ejercerlo a causa de la propia debilidad de su partido, que se constataría finalmente en estos resultados electorales.

⁴⁸ Que ya se anunciaba tras las elecciones legislativas de 2022, como constata Cantos Padilla (2022: 379). La Asamblea Nacional quedaría conformada por once grupos parlamentarios y diez diputados no inscritos: Ensemble (93 escaños), LFI-NFP (71 escaños), Socialistas (66 escaños), Derecha Republicana (47 escaños), Ecologistas (38 escaños), Demócratas (36 escaños), Horizontes (34 escaños), Reagrupamiento Nacional (124), LIOT (23), UDR (16 escaños), Izquierda Demócrata (17 escaños).

289 escaños; el bloque presidencial, *Ensemble*, formado por tres partidos de centro y centroderecha —*Renacimiento*, *Movimiento Democrático* y *Horizontes*—, obtuvo 163 escaños; y el ultraderechista *Reagrupamiento Nacional* (RN) junto con la *Unión de Derechas para la República*, sumarían 40 diputados.

Las dificultades para formar en el seno de la Asamblea una mayoría política coherente capaz de sostener un proyecto político de gobierno y llevarlo a buen término resultaban obvias. Si en las otras experiencias de cohabitación, el nombramiento del Primer Ministro se llevó a cabo de manera casi inmediata gracias a la existencia de una mayoría clara y sólida en la Asamblea; tras las elecciones de 2024, el Presidente de la República se tomó un tiempo ciertamente más dilatado⁴⁹. Aunque la Constitución no marca plazo, resultaba razonable que las negociaciones se prolongaran ante este panorama fragmentado, y que las consultas del Presidente de la República con las formaciones políticas en la Asamblea, lejos de ser una mera formalidad, cobraran una virtualidad mayor. Aunque el margen de decisión del Presidente no dejaba de ser limitado, resultaba importante escoger a la persona capaz de formar gobierno, teniendo en cuenta, además, que Macron no podría volver a hacer uso de la disolución de la Asamblea en el transcurso de un año⁵⁰.

La lógica democrática podría llevar a considerar como opción más coherente el nombramiento de la candidata Lucie Castets, propuesta por la coalición de izquierdas *Nuevo Frente Popular*, al contar con el mayor número de escaños en la Asamblea Nacional. Aunque lo cierto es que la Constitución no condiciona el nombramiento del Primer Ministro a los resultados electorales y la formación vencedora no podría reclamar jurídicamente tal derecho (Derosier, 2024). Esta propuesta habría dado lugar a una cohabitación en el sentido clásico de las tres experiencias anteriores, con una Primera Ministra perteneciente a la mayoría parlamentaria opuesta a la presidencial y, consecuentemente, con las tensiones propias entre las dos cabezas del ejecutivo. Aunque, a diferencia de las cohabitaciones anteriores, la Primera Ministra se habría encontrado en una situación mucho más débil, al no contar con una mayoría absoluta en la Cámara, sino solo con unos escaños más que el siguiente bloque político. Precisamente por ello, el Presidente Macron descartaría esta opción en base al argumento de la estabilidad gubernamental, justificando que sería un nombramiento abocado a una inmediata moción de censura por parte de las demás formaciones políticas con representación en la Asamblea Nacional⁵¹.

⁴⁹ Macron apelaría también a la celebración de los Juegos Olímpicos en París para justificar la dilación, al considerar que no era el momento adecuado para formar un nuevo gobierno. Hay quienes critican cierta intencionalidad en la demora, pues esta contribuyó a erosionar al bloque del *Nuevo Frente Popular*, permitiendo al Presidente escoger una mayoría con la que sentirse más cómodo, como Derosier (2024) y Baranger (2024).

⁵⁰ En aplicación de lo dispuesto en el artículo 12 de la Constitución, no cabría una nueva disolución hasta julio-septiembre de 2025.

⁵¹ El comunicado oficial publicado en la página web del Elíseo señalaba que «el Presidente de la República ha constatado que un gobierno basado únicamente en el programa y los partidos propuestos por la alianza con más diputados, el Nuevo Frente Popular, sería inmediatamente censurado por todos los demás

Y es que, en la designación del Primer Ministro, en esta compleja situación, al Jefe del Ejecutivo le corresponde ejercer el papel de árbitro, conferido constitucionalmente, para garantizar el funcionamiento de las instituciones, actuando como un mediador entre las distintas formaciones con representación en la Cámara (Bezzine, 2024). Unas negociaciones que terminaron centrándose más en la persona que en el programa de gobierno, deshaciendo el binomio sobre el que reposa la confianza parlamentaria (Holgado, 2008). En este rol de facilitador de las negociaciones entre partidos⁵², se decantaría finalmente por el criterio de escoger a una persona del bloque de centro-derecha que no despertara en los bandos de los extremos la alianza en su contra. Aunque con ello diera lugar a un gobierno minoritario atrapado entre dos bloques hostiles en la Asamblea, prevaleció en su decisión la idea de confiar la estabilidad gubernamental al hecho de que los extremos no se unieran para derribar al Primer Ministro. O lo que es lo mismo, primó el principio de que la confianza se entiende tácita mientras la Asamblea no manifeste expresamente su rechazo mediante una moción de censura. Ese fue el criterio adoptado en su decisión de escoger entre una candidata del bloque mayoritario que se vería abocada a una moción de censura casi segura o un candidato del bloque minoritario que no despertase, al menos inicialmente, la activación de este mecanismo.

La opción del Presidente Macron se materializaría, de este modo, en el nombramiento de Michel Barnier, líder de la cuarta formación política en la Asamblea —*Los Republicanos*— con tan solo 47 diputados, que se vería forzado a trazar alianzas con los demás grupos parlamentarios, para formar un gobierno de coalición en el que daría entrada a ministros del partido presidencial. Precisamente por ello, se ha utilizado el término «coalitation» (Guyottot, 2024) para denominar a esta singular cohabitación, en la que el Primer Ministro no procede de la mayoría presidencial (cohabitación) pero tampoco dispone de mayoría suficiente en la Asamblea como para pretender formar un gobierno monocolor, por lo que tiene que contar con miembros de otros partidos políticos (coalición). No estamos ante la cohabitación clásica o como la habíamos entendido hasta el momento, porque el Primer Ministro no procede de la mayoría parlamentaria —no ya absoluta sino ni tan siquiera relativa— de la Asamblea. Por otro lado, aunque Presidente y Primer Ministro procedan de formaciones políticas distintas, estas sí

grupos representados en la Asamblea Nacional». Comunicado realizado tras las consultas con los responsables de los partidos y los Presidentes de las dos Cámaras (los días 23 y 24 de agosto de 2024) y disponible en: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2024/08/26/communique-suite-aux-consultations-avec-les-responsables-des-partis-et-les-presidents-des-deux-chambres-des-23-et-26-aout-2024>.

52 Verdaderos artífices de la decisión. De hecho, se ha cuestionado la verdadera capacidad de decisión del Presidente de la República, considerando que su papel queda reducido al de un mero secretario que certifica la voluntad de los partidos políticos de oponerse al nombramiento de Castets como Primera Ministra. El Presidente actuaría, desde este prisma, como un mediador o facilitador de la negociación entre partidos, verdaderos autores de la decisión, transmitiendo ante la opinión pública el resultado alcanzado por estos, de ahí la fórmula del comunicado (Beaud, 2024).

convergen en el Consejo de Ministros, por lo que tal vez las tensiones o fricciones propias de un régimen de cohabitación clásica serían mucho menores, por cuanto no hay una oposición ideológica tan evidente, al contar el Presidente con miembros de su mayoría en ese gobierno de coalición. Si la cohabitación del Presidente y Primer ministro puede discurrir de manera más o menos fluida —lo que no significa que no haya diferencias, por ejemplo, en cuanto a ejercicio de sus respectivos roles—, la que sí va a resultar compleja y llena de dificultades es la cohabitación del Primer Ministro y la Asamblea Nacional, al contar con una mayoría tan débil y que debe tratar de construir casi día a día.

Esta «cohabitación triangular» (García-Petit y Lloveras, 2024) presenta tanto los inconvenientes, si se les quiere llamar así, de la cohabitación clásica —la debilidad del Presidente de la República, su rol como jefe de la oposición, las tensiones en la bicefalia del ejecutivo— como los del dualismo institucional, que se da cuando el programa de gobierno está apoyado por una mayoría relativa de la Asamblea⁵³. Respecto de la cohabitación entre el Presidente y el Primer Ministro, a pesar de las posibles discrepancias entre ambos, parecía asumido claramente el desplazamiento del Presidente de la República atribuyendo al Primer Ministro la elaboración del programa de gobierno. Asimismo, resultaba también patente el reconocimiento por parte del Primer Ministro del «dominio reservado» al Presidente en temas exteriores: «Bajo el impulso del Presidente de la República y con los ministros de Europa y asuntos exteriores, continuaremos actuando al servicio de la paz, de la influencia francesa y de la seguridad en Europa y en el mundo» —sostenía el Primer Ministro Barnier⁵⁴. En la nueva situación generada el principal problema residiría, por tanto, no en la bicefalia del ejecutivo, sino en la fragilidad parlamentaria del Primer Ministro en la Asamblea Nacional, convirtiéndose, desde el principio del mandato, en una fuente permanente de dificultades para el mantenimiento de la estabilidad política.

Como decimos, a diferencia de las otras cohabitaciones, en la Asamblea Nacional no existe una mayoría definida políticamente, sino que nos encontramos tres bloques que, además, están conformados por coaliciones electorales, cuyos partidos —aunque se posicionaron unidos durante la campaña electoral— no tienen por qué comportarse de manera unívoca en todas las acciones políticas que lleven a cabo, con lo que la fragmentación es mayor y más compleja. Si en las tres experiencias anteriores de cohabitación el Primer Ministro recién

⁵³ Esta situación a la que Cantos (2022) se refiere como «dualismo institucional» y auguraba tras las elecciones de 2022, se da cuando el Presidente de la República y el Primer Ministro siendo del mismo partido solo cuentan con una mayoría relativa en la Asamblea. Destaca como principal diferencia con la cohabitación que el dualismo institucional implica la coexistencia del ejecutivo con la Asamblea Nacional, no de las dos cabezas del ejecutivo.

⁵⁴ Declaración del Primer Ministro Michel Barnier, el 1 de octubre de 2024, ante la Asamblea Nacional. Disponible en: https://www.vie-publique.fr/discours/295574-michel-barnier-01102024-declare-politique-*generale-assemblee-nationale

nombrado comprometía su responsabilidad ante la Asamblea, —siguiendo la costumbre republicana a la que nos hemos referido anteriormente—, activando el artículo 49.1 de Constitución; en la singular cohabitación de 2024 el Primer Ministro Barnier acudiría, en su lugar, al artículo 50-1 de la Constitución, que le permite exponer su programa de gobierno bajo la fórmula de una declaración de política general, sin solicitar votación ni, por tanto, exteriorización de la confianza de la Asamblea⁵⁵. Ante esta situación, hay constitucionalistas como Beaud (2024) que han criticado este uso y han reclamado que el Primer Ministro se comprometiera ante la Asamblea, por medio de la cuestión de confianza, en lugar de conformarse simplemente con la no interposición de la moción de censura, considerando que con ello se contribuiría a restablecer el vínculo con la base de la comunidad política y a mejorar el funcionamiento de las instituciones. Aunque desde luego, esta decisión obligaría a una negociación más cerrada y comprometida entre partidos; puesto que estamos, por primera vez, ante un gobierno minoritario dirigido por un Primer Ministro procedente de uno de los grupos más pequeños de la Asamblea, al que le corresponde determinar la política nacional, tratando en ese difícil equilibrio, de que sus decisiones no unan a los extremos para derrocarlo.

A todo lo anterior hay que añadir otros elementos que hacen tan atípica o singular esta cohabitación:

No ha sido el resultado natural de convocatorias electorales ordinarias, como las tres anteriores, sino que ha sido provocada por el Presidente de la República con su decisión de disolver la Asamblea Nacional, desincronizando precisamente las elecciones que habían estado acompasadas desde el año 2002. Una sincronización que, como se ha dicho antes, pretendía precisamente evitar distintas mayorías en la Presidencia de la República y en la Asamblea. Lo cierto es que la facultad de la disolución no se había vuelto a activar desde 1997. El paralelismo con la situación de entonces sí nos muestra que la disolución no siempre da los resultados esperados. Si a los dos años de su primer mandato el Presidente Chirac disolvía la Asamblea en 1997, con la finalidad de recomponer su mayoría en la Cámara, provocando justamente su derrota y el surgimiento de una cohabitación; en 2024 el Presidente Macron acudía también a la disolución con la misma finalidad, y no solo no lograba tampoco revalidar su mayoría, sino que perdía incluso la mayoría relativa que tenía, dando lugar a una cohabitación más compleja si cabe. Como afirma LASCOMBE, la experiencia ha demostrado que la disolución «de confort» —motivada por la voluntad de lograr una mayoría parlamentaria más cómoda— no solo no funciona, sino que, de hecho, se trata de un peligroso artefacto «que debe manipularse con cuidado» (Lascombe, 2024).

55 Declaración de política general presentada por el Primer Ministro Barnier ante la Asamblea Nacional el 1 de octubre de 2024 y ante el Senado el 2 de octubre de 2024, como harían sus predecesores Attal y Borne, que contaban solo con una mayoría relativa en la Cámara.

Otra particularidad a tener en cuenta en el contexto de esta cohabitación es el hecho de que el Presidente de la República no puede volver a presentarse a las elecciones presidenciales, estando en su último mandato, dado que el artículo 6 de la Constitución prohíbe ejercer dos mandatos consecutivos⁵⁶. Lo que supone, desde luego, que su rol como jefe de la oposición no va a presentar la misma relevancia que el adquirido en las cohabitaciones de Mitterrand y Chirac⁵⁷, con una posición bastante más debilitada que la de los anteriores Presidentes en cohabitación.

Constatados los singulares rasgos de esta cohabitación atípica y triangular, que la diferencian de las anteriores, se aprecia, en todo caso, el equilibrio —al menos sobre el papel— de los instrumentos que la Constitución pone a disposición de los tres actores implicados.

Comenzamos, en primer lugar, por la moción de censura, que actúa como una espada de Damocles más deslumbrante aún, en este singular período de cohabitación, en el que a la lectura parlamentaria de la Constitución se añade el hecho de que el Primer Ministro no cuente con el respaldo que proporciona la mayoría parlamentaria. En efecto, la Asamblea Nacional dispone del principal instrumento para exigir responsabilidad al Primer Ministro y provocar su dimisión y la del resto del Gobierno y puede activarla de manera espontánea (artículo 49.2) o provocada (artículo 49.3). La moción de censura «espontánea», prevista en el artículo 49.2 de la Constitución, cuenta con una regulación que sigue las pautas del parlamentarismo racionalizado para evitar la inestabilidad que caracterizó a la III y IV República. Por ello, está rodeada de una serie de cautelas y exigencias que tratan de dificultar su aprobación: ha de ser planteada, al menos, por la décima parte de los miembros de la Asamblea, es decir, 58 de los 577 diputados, no pudiendo cada firmante firmar más de tres mociones en el período ordinario de sesiones; se establece, asimismo, un plazo de enfriamiento de 48 horas entre la presentación y la votación, para evitar decisiones impulsivas o no reflexionadas por la Cámara; y se exige mayoría absoluta para considerarse aprobada. La racionalización no llega al extremo de configurarla como una moción de censura constructiva, cosa de difícil encaje en el régimen semipresidencial francés⁵⁸, y

56 Limitación introducida por Ley constitucional nº 2000-964 de 2 de octubre de 2000.

57 Como señala Lascombe (2024), mostrándose muy crítico con la limitación de mandatos y reducción del septenato producida por la reforma constitucional del año 2000, aunque podría asimilarse a la situación de la segunda cohabitación de Mitterrand, lo cierto es que, aunque entonces el Presidente no tuviese intención de presentarse a un tercer mandato, legalmente nada se lo impedía.

58 Puesto que el nombramiento del Primer Ministro no corresponde a la Asamblea Nacional, sino a la Presidencia de la República y una moción de censura constructiva, en tanto que implica la investidura parlamentaria como Primer Ministro de la persona que se presenta como alternativa, entraría en contradicción con el artículo 8 de la Constitución. La pretensión de incorporar una moción de censura constructiva en el régimen semipresidencial francés no podría ir más lejos de considerar la decisión de la Cámara como una propuesta de nombramiento dirigida al Presidente de la República. Pero incluso su eventual carácter vinculante pondría en entredicho la clásica discrecionalidad con la que ha sido concebida esta facultad presidencial.

quizás por ello, en contrapartida, sí se ha planteado en muchas más ocasiones de lo que se ha activado, por ejemplo, en nuestro país, aun a sabiendas de no contar con los votos necesarios para sacarla adelante⁵⁹. Porque, en ese sentido, la moción simple, al no someter una candidatura alternativa al escrutinio de la Cámara, no presenta ese carácter ambivalente de censura-investidura que sí tiene la constructiva y que puede terminar desgastando políticamente más a quien la presenta. De otro lado, el sistema de votación de la moción de censura, característico de la regulación francesa, juega a favor del Primer Ministro, por cuanto los diputados solo tienen la opción de votar a favor o de abstenerse, sin que se contemple un voto explícito en contra de la moción. De esta forma, los diputados que se abstienen o que no participan en la votación implican, de facto, un apoyo implícito al Primer Ministro.

La única ocasión en la historia de la Quinta República en la que se activó este mecanismo con éxito, fue en 1962, contra el Primer Ministro Pompidou, que se vio obligado a dimitir⁶⁰. Sin embargo, el Presidente De Gaulle disolvería acto seguido la Asamblea, convocando elecciones que darían la victoria a la formación presidencial, por lo que Pompidou fue nombrado nuevamente Primer Ministro⁶¹.

En la presente situación la moción de censura ha actuado como una amenaza durante el proceso de consultas del Presidente de la República con los representantes de los grupos parlamentarios, previo al nombramiento del Primer Ministro Barnier, hasta el punto de llegar a condicionarlo, como hemos señalado anteriormente. La casi certeza de que Lucie Castest hubiese sufrido una moción de censura inmediata por parte de los demás grupos, motivaría la decisión de Macron de optar por nombrar al candidato de una formación minoritaria aparentemente no expuesto al mismo riesgo. Tras el nombramiento del Primer Ministro Barnier, la coalición *Nuevo Frente Popular* anunciaría su decisión de presentar una moción de censura, aunque conociendo sus escasas posibilidades de vencer al no contar con la mayoría suficiente ni el apoyo inicial de otras formaciones para alcanzarla. Finalmente, el bloque de izquierdas de la oposición presentaría la moción el 4 de octubre de 2024, al mes del nombramiento de Barnier, contando únicamente con 197 votos a favor, muy lejos de los 289 votos necesarios⁶².

En segundo lugar, la Constitución pone en manos del Presidente de la República la facultad de disolver la Asamblea Nacional (artículo 12), tradicionalmente

59 Hasta la fecha se han presentado un total de sesenta y cinco mociones de censura en aplicación del artículo 49.2 de la Constitución, a lo largo de las diecisiete legislaturas de la V República, siendo la última la votada el 8 de octubre de 2024, contra el Primer Ministro Barnier.

60 El 5 de octubre de 1962, en protesta contra la decisión de De Gaulle de someter a referéndum la reforma constitucional que preveía la elección por sufragio universal directo de la Presidencia de la República, 280 diputados de 480 adoptaron una moción de censura espontánea contra el Primer Ministro Pompidou.

61 En estas elecciones, la *Unión para la Nueva República* (UNR), liderada por Georges Pompidou, obtuvo una victoria significativa, asegurando 233 de los entonces 465 escaños en la Asamblea Nacional.

62 Moción presentada por Boris Vallaud, Mathilde Panot, Cyrielle Chatelain, André Chassaigne y 188 diputados, presentada el 4 de octubre y votada el 8 de octubre de 2024.

concebida como un poder de arbitraje que le permite acudir al electorado para que resuelva o dirima el bloqueo institucional entre ejecutivo y legislativo, producido por un enfrentamiento entre la mayoría parlamentaria y la presidencial⁶³. Esta facultad presidencial, que solo puede ejercerse con la Cámara baja, viene a contrarrestar el poder que la Asamblea ejerce mediante la moción de censura, tratando con ello de reequilibrar ambos poderes. Siendo una facultad propia del Presidente no requiere refrendo, si bien su ejercicio se condiciona a la formalidad de consultar preceptivamente al Primer Ministro y a los presidentes de las dos Cámaras, aunque su opinión sea meramente consultiva. También cuenta con límites, puesto que no puede ejercerse hasta transcurrido un año desde la última disolución, ni en los supuestos de excepcionalidad del artículo 16 o los períodos entre la dimisión o fallecimiento del Presidente de la República y su elección.

Desde la entrada en vigor de la Constitución de 1958 se han producido seis disoluciones de la Asamblea Nacional. No todas se han dictado con la misma finalidad: en la ya comentada de 1962, De Gaulle pretendió consolidar su poder presidencial tras la moción de censura a su Primer Ministro; en otros casos se ha tratado de dar coherencia a la mayoría presidencial y la parlamentaria (así lo haría, con éxito, Mitterrand en 1981 y 1988, tras las elecciones presidenciales); en las dos últimas (por Chirac en 1997 y Macron en 2024), el Presidente de la República no lograría el efecto buscado, fallando en su estrategia de alterar el calendario electoral buscando el mejor momento para revalidar con mejores resultados su mayoría. En la situación actual, la Presidencia de la República quedaría en la posición de mayor debilidad en esta relación triangular, al haber agotado ya el cartucho de la disolución (el 9 de junio de 2024), que paradójicamente es el que ha provocado la cohabitación. Ha de transcurrir, por tanto, un año para que se restablezca el equilibrio de armas, y poder acudir nuevamente a este instrumento. Estando, por otro lado, descartada la vía de acudir a los poderes excepcionales previstos en el artículo 16 de la Constitución por no darse las circunstancias exigidas (Lingibé, 2024a).

En tercer lugar, el Primer Ministro cuenta en la Constitución con un instrumento que le permite realizar su programa de gobierno a través de proyectos de ley que se entenderán aprobados sin debate ni votación por la Asamblea, cuando comprometa su responsabilidad sobre los mismos. Se trata de una facultad del Primer Ministro, característica del régimen francés, en la que se combina la cuestión de confianza y la moción de censura (Favoreu et al., 2022: 874) y que constituye un «arma de contrastada eficacia» en manos del gobierno que coloca a la Asamblea en una posición de subordinación (Carrillo, 2023: 156). Se ha activado especialmente para aprobar los Presupuestos y Leyes de Financiación de la Seguridad Social, tratando de eludir el debate parlamentario en situaciones en que no

63 De acuerdo con el artículo 12 de la Constitución, las elecciones legislativas deben celebrarse en un plazo de 20 a 40 días.

se contaba de partida con una mayoría suficiente para su aprobación, o esta se mostraba dividida, temiéndose el bloqueo por parte de la Cámara. Mediante este procedimiento, regulado en el artículo 49.3 de la Constitución, el Primer Ministro pone a la Asamblea Nacional en la tesitura de tener que aprobar una moción de censura presentada en menos de 24 horas para evitar que un proyecto de ley se considere aprobado. Al comprometer su responsabilidad sobre dicho texto, se aplica de nuevo el principio de la confianza parlamentaria tácita mientras no se exteriorice lo contrario bajo la fórmula de una moción de censura, esta vez, «provocada», que deberá aprobarse con los mismos requisitos analizados anteriormente en la espontánea.

El ejercicio de esta prerrogativa del Primer Ministro no está sujeta a más condiciones de las recogidas en el precepto constitucional. Basta una sola deliberación en el Consejo de Ministro para comprometer a sucesivas deliberaciones de un mismo texto la responsabilidad del Gobierno, no debiendo entenderse como una autorización que deba realizarse al jefe del gobierno cada vez que la someta a la Asamblea⁶⁴.

Como resulta comprensible, el recurso al artículo 49.3 no es visto con buenos ojos por cuanto priva a la Asamblea de la posibilidad de debatir y pronunciarse expresamente sobre un proyecto de ley presentado por el Gobierno, dándole su aprobación, como correspondería al lógico ejercicio de la potestad legislativa⁶⁵. Se cuestiona, por tanto, su carácter democrático y no son pocas las voces que han puesto sobre la mesa la pregunta de si debe seguir subsistiendo, o que han reclamado, al menos, una regulación más restrictiva (Rosseau y Baranger, 2017; Audouy, 2016). Lo cierto es que, a pesar de todo, la mayoría de los Primeros Ministros han acudido a esta facultad, que se ha puesto en práctica más de un centenar de veces en la V República⁶⁶, singularmente en las situaciones en las que el gobierno contaba con una mayoría no absoluta, sino relativa en la Asamblea⁶⁷. Su utilización puede ser, desde luego, una apuesta arriesgada porque en caso de que la Asamblea opte por aprobar una moción de censura como respuesta a su utilización, la consecuencia no solo supone el rechazo al texto legislativo presentado, sino la obligación del Primer Ministro de presentar su dimisión al Presidente de la República. Y al respecto, ha de señalarse que los parlamentarios no han renunciado, la mayoría de las veces en las que el Primer Ministro ha acudido a este instrumento, a manifestar su rechazo presentando mociones de censura

64 Decisión del Consejo Constitucional nº 2016-736, de 4 de agosto de 2016.

65 Mediante la reforma constitucional de 2008 se limitaría la posibilidad de su utilización a un proyecto de ley por sesión, sin contar las leyes de financiación y de financiación de la seguridad social.

66 113 ocasiones, hasta la fecha, siendo la última la activada por el Primer Ministro Barnier, el 2 de diciembre de 2024.

67 Los dos Primeros Ministros que más veces han acudido a esta prerrogativa han sido Michel Rocard (1988-1991) hasta en 28 ocasiones y Elisabeth Borne (2022-2024) un total de 22, habiendo gobernado ambos sin el apoyo de una mayoría absoluta en la Asamblea.

«provocadas», aunque estuvieran condenadas al fracaso⁶⁸. Pero la realidad es que, aunque en alguna ocasión se estuvo cerca⁶⁹, hasta la fecha, ninguna de las mociones de censura presentadas como respuesta a la activación del artículo 49.1 había logrado resultar aprobada. La decisión del Primer Ministro Barnier de comprometer su responsabilidad sobre el proyecto de ley de financiación de la seguridad social para 2025 se enfrentaba al riesgo de que a la moción de censura anunciada por el *Nuevo Frente Popular*, se sumaran los apoyos de la formación política *Reagrupamiento Nacional* de Marine Le Pen, con la que las negociaciones del gobierno se estaban tornando más complicadas de lo previsto. Un riesgo que finalmente se terminaría por materializar, tras la activación del artículo 49.3 por el Primer Ministro, con la presentación de dos mociones de censura por parte de una y otra formación⁷⁰ y la consiguiente aprobación de la primera de ellas⁷¹ por 331 votos a favor de la moción, el 4 de diciembre de 2024.

De esta manera, asistíamos a la primera vez en la historia de Francia en la que un Primer Ministro era derribado por la aprobación de una moción de censura «provocada» en respuesta a la aplicación del 49.3 de la Constitución. La Asamblea Nacional ponía, así, fin al período de cohabitación más singular y breve que ha existido en la experiencia de la V República, en el que, rompiendo con la inercia constitucional, el equilibrio institucional quedaba alterado de forma inusitada en favor del Parlamento. El Presidente de la República optaría por no volver a intentar una cohabitación, nombrando Primer Ministro a François Bayrou procedente del *Movimiento Demócrata* (MoDem), que formaba parte de la coalición electoral presidencial *Ensemble*. De esta manera se daba comienzo así a nueva etapa con un gobierno, esta vez en mayor consonancia con la jefatura del Estado, pero con la misma debilidad parlamentaria que el anterior, por lo que los actores implicados tendrán que extraer consecuencias de los aciertos y desaciertos vividos durante la cohabitación, a la hora de enfrentarse al desafío que tienen por delante. El éxito de este segundo intento de gobierno bajo la Presidencia de Macron dependerá, en buena medida, de una lectura más parlamentaria de la Constitución y de la toma de conciencia del nuevo posicionamiento alcanzado por la

68. Hasta la fecha se han presentado un total de ochenta y cuatro mociones de censura en aplicación del artículo 49.3 de la Constitución, a lo largo de las diecisiete legislaturas de la V República, siendo la última la votada el 4 de diciembre de 2024, contra el Primer Ministro Barnier, que resultó aprobada por 331 votos a favor.

69. El 19 de noviembre de 1990 la moción de censura contra Michel Rocard, que había comprometido su responsabilidad sobre el proyecto de contribución social generalizada, se quedaría a tan solo 5 votos de resultar aprobada por la Asamblea. El 20 de marzo de 2023, la moción de censura contra Élisabeth Borne, como respuesta al proyecto de reforma de las pensiones, se quedaría a 10 votos de la mayoría absoluta.

70. El 2 de diciembre de 2024, en respuesta a la activación del artículo 49.3 por el Primer Ministro Barnier, se presentarían dos mociones de censura: Una por Mathilde Panot, Boris Vallaud, Cyrielle Chatelain, André Chassaigne y 181 miembros más pertenecientes al grupo *Nuevo Frente Popular*, y otra por Marine Le Pen, Éric Ciotti y 138 miembros de *Reagrupamiento Nacional*.

71. Aprobada la primera de las mociones —gracias a los votos a favor de los signatarios o proponentes de la segunda—, al haberse alcanzado sobradamente la mayoría absoluta, resultaría desestimada la segunda, por innecesaria.

Asamblea Nacional⁷², que es la que tiene el control, en las actuales circunstancias, de los instrumentos de los que dependen la estabilidad del gobierno.

V. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

La Constitución francesa de 1958 ha permitido, a lo largo de sus más de seis décadas de vigencia, tanto una lectura abiertamente presidencialista en los casos en los que el Presidente de la República ha contado con una mayoría parlamentaria de su mismo color político en la Asamblea Nacional, como una lectura parlamentaria en las breves experiencias de cohabitación del pasado siglo. La deriva parlamentaria del régimen de cohabitación implica que la determinación de la política nacional se traslada del eje de la Presidencia al eje constituido por el Primer Ministro y la Asamblea Nacional.

Siendo la cohabitación una posibilidad permitida por la Constitución francesa y que no impidió la realización del programa de gobierno del Primer Ministro en las tres experiencias vividas bajo la presidencia de Mitterrand (1986-1988 y 1993-1995) y Chirac (1997-2002), lo cierto es que se había considerado de facto descartada tras la reforma constitucional del año 2000, que alineó los mandatos presidencial y legislativo, sincronizando ambos procesos electorales precisamente con esa intención.

Tras más de veinte años sin cohabitación, el ejercicio de la disolución parlamentaria por el Presidente Macron y la tripartición de la Asamblea Nacional como resultado de las elecciones de 2024, abrirían las puertas a una nueva cohabitación, aunque con perfiles diferentes a los de las tres anteriores y con no pocas dificultades para la realización de un programa de gobierno. Puesto que a las tensiones propias entre las dos cabezas del ejecutivo —procedentes de distintas formaciones políticas—, se sumaba la necesidad de que el Primer Ministro, sin mayoría absoluta en la Asamblea Nacional, tuviera que ganarse día a día, a base de la negociación, el apoyo del resto de formaciones políticas. En esta cohabitación triangular los instrumentos a disposición de los tres actores implicados, aunque equilibrados en el texto constitucional, han terminado decantándose a favor de la Asamblea Nacional que, por primera vez en la historia de la V República, ha logrado derribar a un gobierno mediante la aprobación de una moción de censura provocada por el propio Primer Ministro. La activación de un instrumento como el que el artículo 49.1 de la Constitución proporciona al gobierno para ejecutar su programa, prescindiendo del Parlamento, daba por primera vez como resultado la superposición de la Asamblea sobre el Primer Ministro.

⁷² Este trabajo se ha concluido solo unos días después de que el Presidente Macron nombrase Primer Ministro a François Bayrou, el 13 de diciembre de 2024, tras la dimisión de su predecesor Barnier como consecuencia de la aprobación de la citada moción de censura.

A la vista de los resultados obtenidos de la breve experiencia de la cohabitación fallida y teniendo en cuenta la fragmentación y polarización política de la Asamblea Nacional, y la consiguiente debilidad del ejecutivo, cabe concluir que el reto de la estabilidad gubernamental e institucional pasa por acentuar la dimensión parlamentaria del sistema (Turk, 2024)⁷³. No cabe duda de que el equilibrio institucional parece haberse modificado lo suficiente como cuestionar ciertas certezas y posiciones que se mantenían en relación con el régimen francés. Aunque, paradójicamente, la insatisfacción del pueblo francés con su sistema reside en la extrema debilidad del Presidente (Gaillet, 2023: 16), por lo que quedará por ver cómo hacer viable la necesaria y nueva dimensión adquirida por el Parlamento y su reflejo en la regulación y práctica constitucional, sin defraudar la singularidad de un régimen que ha residido, hasta ahora, en la doble legitimidad de la toma de decisiones políticas.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Audouy, L. (2016). La révision de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution à l'aune de la pratique. *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 107, 1-22.
- Avril, P. (1987). Commentaires de l'article 8. En Luchaire, F. Conac G. (dir.), *La Constitution de la République française: analyses et commentaires*. Paris: Economica.
- Baranger, D. (2024). Choix du Premier ministre: ce que pensent les constitutionnalistes de la prolongation de l'attente. *Public Sénat*, 27-08-2024. Disponible en: <https://www.publicsenat.fr/actualites/institutions/choix-du-premier-ministre-ce-que-pensent-les-constitutionnalistes-de-la-prolongation-de-lattente>
- Beaud, O. (2024). La fin du pouvoir discrétionnaire du Président en matière de nomination du Premier Ministre. *Blog de Jus Politicum* (blog), 27-08-2024. Disponible en: <https://blog.juspoliticum.com/2024/08/27/la-fin-du-pouvoir-discretionnaire-du-president-en-matiere-de-nomination-du-premier-ministre-par-olivier-%E2%80%A6>
- Bezzine, A.C. (2024). Choix du Premier ministre: ce que pensent les constitutionnalistes de la prolongation de l'attente. *Public Sénat*, 27-08-2024. Disponible en: <https://www.publicsenat.fr/actualites/institutions/choix-du-premier-ministre-ce-que-pensent-les-constitutionnalistes-de-la-prolongation-de-lattente>
- Burdeau, G. (1976). *Traité de Science Politique*, vol. IX. Paris: LGDJ.
- Cantos Padilla, I.M. (2022). Las elecciones presidenciales y legislativas de 2022. *Revista de Derecho Político*, 115, 375-404.
- Carrillo, M. (2023). Comprometer la responsabilidad del Gobierno sobre una ley o la limitación de la potestad legislativa de la Asamblea Nacional. El artículo 49.3 de la Constitución francesa a propósito de la fijación de la edad de jubilación. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 129, 147-169.

⁷³ Un control parlamentario que Perlo (2023) reivindica que se despliegue de manera informal sobre la acción del Presidente de la República también, no solo sobre el Primer Ministro.

- Colliard, J. C. (1978). *Les régimes parlementaires contemporains*. Paris: PFNCP.
- Colliard, J. C. (1987). Commentaires des articles 49, 50 et 51. En Luchaire, F. y Conac, G. (dirs.), *La Constitution de la République française: analyses et commentaires*. Paris: Economica.
- Colliard, J.C. (1998). Le système des partis ou la constitution politique de la V^e République. *Revue de Droit Public*, 5-6, 1611-1624.
- Debbasch, C., Bourdon, J., Pontier, J. M. y Ricci, J. C. (2001). *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. Paris: Economica.
- Derosier, J.P. (2024). En materia de disolución de la Asamblea Nacional francesa Constitución y política se imponen. *Blog del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales* (blog), 17-06-2024. Disponible en: <https://www.radiofrance.fr/franceinter/podcasts/l-invite-de-6h20/l-invite-de-6h20-du-lundi-08-juillet-2024-5690341>
- De Vergottini, G. (1985). *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Espasa Calpe.
- Díez Picazo, L.M. (2008). Las transformaciones de la Constitución francesa de 1958. *Cuadernos de Derecho Público*, 34-35, 21-33.
- Duhamel, O. (2018). Macron ou l'illusion de la République gaullienne. *Pouvoirs: Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, 166, 5-12.
- Duverger, M. (1968). *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Ariel.
- Duverger, M. (1986). Le concept de régime semi-présidentiel. *Les régimes semi-présidentiels*. Paris: PUF.
- Favoreu, L., Gaïa, P., Ghevontian, R., Pfersmann, O., Roux, A., Scoffoni, G. y Mestre, J. L. (2022). *Droit constitutionnel*. Paris: Dalloz.
- Fernández-Miranda Campoamor, C. (1988). La V República francesa: otra experiencia jurídico-constitucional (marzo 1986-mayo 1988). *Revista de Derecho Político*, 27-28, 213-258.
- Fusilier, R. (1960). *Les Monarchies parlementaires*. Paris: Éditions ouvrières.
- Gaillet, A. (2023). Regard critique sur une catégorie constitutionnelle. *Pouvoirs: Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, 184, 7-17.
- García-Petit, J. y Lloveras, J. M. (2024). La cohabitación francesa y su incierta proyección europea. *Política y prosa*, 73, 25-09-2024. Disponible en: <https://politicaprosa.com/es/la-cohabitacion-francesa-y-su-incierta-proyeccion-europea/>
- Garrigou, A. (2017). *La Politique en France*. Paris: La Découverte.
- Gicquel, J. (1995). *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Montchretien.
- Guyotott, O. (2024). Macron Barnier un couple en 'coalition'?. *The Conversation*, 8-09-2024. Disponible en: <https://theconversation.com/macron-barnier-un-couple-en-coalition-238348>
- Hauriou, G. (1971). *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Barcelona: Ariel.
- Holgado González, M. (2008). *El programa de gobierno y sus sistemas de control*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Lascombe, M. (1985). Géométrie variable, réflexions naïves sur la Ve République. *Les Petites Affiches*.
- Lascombe, M. (1993). La responsabilité du Gouvernement devant le Parlement dans le Rapport Vedel. *Les Petites Affiches*.
- Lascombe, M. (2024). Premières réflexions sur le fonctionnement de la Ve République six mois après la dissolution du 9 juin 2024. *Actu-Juridique.fr*, AJU015z2, 4-12-2024. Lextenso. Disponible en: <https://www.actu-juridique.fr/id/AJU015z2>

- Leclerq, C. (1975). *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Paris: LITEC.
- Le Divellec, A. (2023). Introuvable «semi-présidentialisme»: les régimes parlementaires biélectifs sans emprise prés. *Pouvoirs: Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, 184, 51-64.
- Lingibé, P. (2024a). Dans quels cas Emmanuel Macron pourrait-il recourir à l'article 16 de la Constitution?. *Actu-Juridique.fr*, AJU452657, 10-07-2024. Lextenso. Disponible en: <https://www.actu-juridique.fr/id/AJU452657>
- Lingibé, P. (2024b). President/Premier Ministre: qui décide de quoi?». *Actu-Juridique.fr*, AJU456122, 22-07-2024. Lextenso. Disponible en: <https://www.actu-juridique.fr/id/AJU456122>
- Lucifredi, P. G. (1988). *Apunti di Diritto Costituzionale Comparato*. vol 1. Il sistema francese. Milán: Giuffrè.
- Luchaire, F. et Conac, G. (1989). *Le droit constitutionnel de la cohabitation*. Paris: Economica.
- Perlo, N., (2023). Le contrôle parlementaire des présidents en régime semi-présidentiel. *Pouvoirs: Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, 184, 81-92.
- Pimentel, C.M. (2022). Algunas consideraciones sobre el estado de la democracia en Francia. *Revista de Derecho Político*, 113, 155-161.
- Rousseau, D. y Baranger, D. (2017). Faut-il conserver, supprimer o réécrire l'article 49, al. 3 de la Constitution?. *Revue de Droit de Paris-Assas*, 13-14, 11-14.
- Rousseau, D., Laurent-Bonne, N. (2020). Le Premier ministre: discussion avec Dominique Rousseau. *Tribonien*, 5, 78-83.
- Türk, P. (2024). Premier bilan de la XVIe législature: nouveau parlement, nouveaux équilibres?. *Revue française de droit constitutionnel*, 138, 289-306.
- Turpin, D. (1994). *Droit Constitutionnel*. Paris: PUF.
- Turpin, D. (1987). La présidence du Conseil des Ministres. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 4, 873-898.

TITLE: *New profiles of cohabitation and their impact on institutional relations in France*

ABSTRACT: *Cohabitation is re-entering the French political scene despite constitutional reforms that seemed to have reduced the likelihood of this situation recurring. Cohabitation also presents new profiles that differentiate it from previous experiences, as a consequence of the fragmentation of party representation in the National Assembly. This invites us to reflect on whether we are facing an atypical situation or a more parliamentary trend of the semi-presidential regime in France.*

RESUMEN: *La cohabitación vuelve a entrar en la escena político-francesa a pesar de las reformas constitucionales que parecían haber reducido las probabilidades de que esta situación pudiese reproducirse. Presenta, además, nuevos perfiles que la diferencian de las experiencias anteriores, como consecuencia de la fragmentación de la representación partidista en la Asamblea Nacional. Lo que nos invita a reflexionar hasta qué punto nos encontramos ante una situación atípica o ante una tendencia más parlamentaria del régimen semipresidencial en Francia.*

KEYWORDS: *cohabitation, parliamentarism, semipresidencialism, government, political parties, political confidence, vote of no confidence, dissolution, elections, president of the republic, prime minister, France*

PALABRAS CLAVE: *cohabitación, parlamentarismo, semipresidencialismo, gobierno, partidos políticos, confianza política, moción de censura, disolución, elecciones, presidente de la república, primer ministro, Francia*

FECHA DE RECEPCIÓN: 28.12.2024

FECHA DE ACEPTACIÓN: 20.02.2025

CÓMO CITAR / CITATION: Holgado González, M. (2025). Nuevos perfiles de la cohabitación en Francia. *Teoría y Realidad Constitucional* 55, 351-381.

