

## EVOLUCION DEL REGIMEN POLITICO BAJO LA V REPUBLICA EN FRANCIA

En Francia el general De Gaulle está en el Poder desde hace casi nueve años. Después de haber dirigido él mismo el Gobierno hasta la aplicación de la Constitución de la V República, fué elegido Presidente de la República el 21 de diciembre de 1958 y entró en funciones el 8 de enero de 1959. Fué reelegido en noviembre de 1965 en sufragio universal para un segundo septenio.

Francia no había conocido semejante estabilidad política desde hace mucho tiempo. ¿Quiere esto decir que su régimen político no haya evolucionado en nueve años? Para darse cuenta es necesario extraer los grandes principios sobre los que se basa la Constitución de 1958 y examinar cómo han sido aplicados los textos en la práctica teniendo en cuenta la personalidad del Jefe del Estado y la evolución de la opinión pública.

### LA CONSTITUCIÓN DE 4 DE OCTUBRE DE 1958

La Constitución de la V República está basada en gran parte en las ideas expresadas por el general De Gaulle en su discurso de Bayeux, en 1946, sobre el papel del Presidente de la República.

Aunque mantiene el principio esencial del sistema parlamentario, es decir, la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento, el sistema constitucional de 1958 se aleja del régimen parlamentario clásico.

En 1959, el profesor Duverger distinguía cuatro de los principales rasgos que constituyen la originalidad de la nueva Constitución (1): 1) El parlamentarismo orleanista. 2) La disminución de la importancia del Parlamento. 3) La mezcla de parlamentarismo y de separación de poderes; y 4) La República de los notables y el temor del pueblo.

---

(1) MAURICE DUVERGER: *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, Paris, 1960, páginas 511 y sigs.

Este análisis era completamente exacto cuando entró en vigor la nueva Constitución. Al recoger cada uno de los puntos anteriormente mencionados veremos que la evolución de los tres primeros elementos conduce a la negación del cuarto.

### ¿PARLAMENTARISMO ORLEANISTA O CESARISMO?

Los especialistas en Derecho constitucional atribuyen el calificativo de «parlamentarismo orleanista» a un sistema parlamentario intermedio entre la Monarquía limitada y el régimen parlamentario clásico. Este término técnico toma su nombre en Francia, del régimen de la Carta de 1830, siendo el Rey Luis Felipe un Orleán,

La Constitución de 1958, aunque aumenta considerablemente los poderes del Presidente de la República, no establece el principio de la responsabilidad del Gobierno ante el Jefe del Estado, como ocurría, de hecho, bajo Luis Felipe.

Sin embargo, la arrolladora personalidad del general De Gaulle y su indiscutible popularidad van a permitirle ejercer un papel que sobrepasa ampliamente el ámbito de la Constitución.

El hecho de que el Jefe del Estado no se contenta con designar el primer ministro como está previsto en la Constitución, sino que interviene directamente en la elección de los miembros del Gobierno, va a mostrar desde el principio que considera que ha de dirigir él mismo la política del país. El Gobierno se convertirá en el agente ejecutivo de las decisiones del Presidente de la República, al menos en los aspectos que él considera esenciales, no solamente en lo que los especialistas han llamado «campo reservado» (Asuntos Exteriores y Defensa Nacional), sino en todas las grandes opciones que ponen en litigio el porvenir de la nación.

Con frecuencia se ha visto al Gobierno y al Parlamento esperar las alocuciones del Presidente de la República en televisión o sus conferencias de Prensa para conocer las nuevas orientaciones de la política del país.

De este modo queda sobrepasado el término de parlamentarismo orleanista y resulta muy insuficiente para cubrir numerosos aspectos del papel presidencial. Sin hablar de la responsabilidad de los ministros ante el Jefe del Estado, sin embargo, difícilmente se puede concebir de hecho que un ministro en conflicto con el Presidente no se vea obligado a presentar rápidamente su dimisión.

La extensión de los poderes ejercidos en realidad por el Presidente de la República, incluso sin tener que recurrir al artículo 16 de la Constitución,

que le concede plenos poderes en circunstancias excepcionales, ha permitido sin duda a algunos comentaristas hablar de un régimen de dictadura, concediendo a este término el calificativo de «liberal» a causa del interés del general De Gaulle por mantener las libertades públicas.

Si existe dictadura, sin embargo, es libremente aceptada por el pueblo, y aquí se podría hablar de «cesarismo» (algunos han empleado la palabra «Monarquía»; Raymond Aron habla de «Imperio parlamentario»). Veremos que este aspecto del régimen político francés ha sido sancionado por la ley de 6 de noviembre de 1962, que establece la elección del Presidente de la República en sufragio universal.

Sin embargo, es conveniente señalar ya que si el Jefe del Estado ha podido asumir poderes tan extensos, atribuidos a menudo por la Constitución al Gobierno, es porque desde 1958 se ha encontrado en el Parlamento una mayoría que le apoya.

#### DISMINUCIÓN DE LA IMPORTANCIA DEL PARLAMENTO

Una de las características esenciales de la Constitución de 1958 en el plano técnico es la disminución del papel del Parlamento.

Una de las razones que han llevado al general De Gaulle al Poder ha sido la inestabilidad ministerial. Bajo la IV República, lo mismo que bajo la III, el equilibrio entre los Poderes legislativo y ejecutivo, necesario para todo buen funcionamiento del régimen parlamentario, se ha visto roto con frecuencia en favor del Parlamento, en el que el fraccionamiento de los partidos impedía la formación de mayorías estables. Uno de los objetivos de los redactores de la nueva Constitución ha sido asegurar la estabilidad del Ejecutivo, limitando el papel del Parlamento.

Nos contentaremos con apuntar aquí dos límites procedentes de la creación del Consejo Constitucional, que debe asegurar el control de la constitucionalidad de las leyes, y el hecho de que el Presidente de la República pueda dejar a un lado el Parlamento utilizando el procedimiento del referéndum. Más importantes nos parecen las disposiciones que limitan estrechamente el campo reservado a la ley, fuera del cual no puede actuar el Parlamento, y la posibilidad de una adopción de la ley sin voto, en caso de cuestión de confianza planteada por el Gobierno.

En la nueva Constitución se mantiene el principio de la superioridad de la ley sobre los demás actos jurídicos, pero la innovación esencial de la Constitución de 1958 estriba en que el Parlamento ya no puede actuar en todos los campos e intervenir en todas partes para definir los cuadros de la

acción gubernamental. El artículo 34 enumera las materias en las que la ley «fija las reglas» y aquellas otras en las que «determina los principios fundamentales». Contrariamente a las Constituciones anteriores, el campo reglamentario es la regla y el campo legislativo la excepción. El artículo 37 subraya que «las materias distintas de las que pertenecen al campo de la ley tienen carácter reglamentario». El Consejo Constitucional ha sido creado especialmente para impedir que el Parlamento franquee los límites que de este modo le han sido señalados.

Advirtamos, por otra parte, que en materia concerniente al Presupuesto, el artículo 47 da facultades al Gobierno para poner en vigor por decreto el proyecto de ley de Finanzas cuando el Parlamento no se ha pronunciado en un plazo de setenta días.

No es nuestro propósito entrar aquí en detalles técnicos del «parlamentarismo racionalizado» que pone al Parlamento en una situación de desigualdad con respecto al Gobierno. La práctica parlamentaria que se ha desarrollado desde 1959 no ha aportado ningún elemento nuevo en este aspecto.

El hecho de que haya habido siempre durante las dos legislaturas una mayoría coherente que asegura la estabilidad gubernamental me parece ser uno de los más importantes en la política francesa durante la V República.

El Presidente de la República ha podido ampliar considerablemente los poderes que le confería la Constitución no en detrimento del Parlamento, sino apoyándose en las prerrogativas del Gobierno con el consenso de los parlamentarios. Contrariamente a lo que afirman los políticos, acostumbrados a los usos de la III y IV Repúblicas, no hay dictadura en el sentido peyorativo que generalmente se le atribuye, es decir, contra la voluntad del pueblo, puesto que éste, por medio de sus sufragios, cada vez que ha sido consultado, y a través de sus delegados, ha aprobado la política del Jefe del Estado.

La popularidad del general De Gaulle ha sido, sin duda, un elemento determinante en la elección de los parlamentarios que se quejan de su política. Muchos observadores se han planteado la cuestión de saber si la V República sobreviviría a su fundador, y han previsto que la partida del general De Gaulle, debilitando los grupos políticos que le apoyan, ya no les permitiría obtener una mayoría. Conscientes de esta posibilidad, los gaullistas se han organizado notablemente tratando de implantarse sólidamente en el país.

Comoquiera que sea, sólo se podría comprobar válidamente la solidez de la Constitución de 1958 en la hipótesis de una mayoría parlamentaria hostil a la persona del Jefe del Estado, porque el sistema híbrido de la Constitución —mezcla de parlamentarismo y separación de poderes— parece no tener precedente en la historia constitucional.

## ¿RÉGIMEN PARLAMENTARIO O RÉGIMEN PRESIDENCIAL?

La Constitución de 1958 ha conservado el cuadro parlamentario porque afirma la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento, pero ha introducido dos elementos de separación de poderes: la incompatibilidad entre las funciones ministeriales y el mandato parlamentario, y la rigurosa delimitación del campo de la ley que hemos examinado anteriormente.

Sin embargo, no consideraremos la cuestión en ese plano técnico. El problema esencial estriba en que el Presidente de la República, que de hecho detenta el Poder al más alto nivel, no es responsable políticamente ante el Parlamento. Esta situación era normal bajo la III y IV Repúblicas, regímenes parlamentarios clásicos en los que el Jefe del Estado tenía poderes muy limitados. El elemento más importante del régimen político francés bajo la V República no es la disminución de la importancia del Parlamento determinada por la Constitución de 1958, sino el hecho de que el general De Gaulle, sin preocuparse de las reglas planteadas por la Constitución, haya asumido una parte de los poderes que por derecho correspondían al Gobierno.

Es sabido el importante papel que juega la práctica en el aspecto constitucional. Se podría decir que ha habido una modificación de la Constitución de 1958 por la práctica constitucional, puesto que la ampliación de los poderes del Presidente de la República aceptada por el Gobierno y el Parlamento ha sido aprobada por la mayoría de electores cuando han elegido al general De Gaulle para un segundo septenio. Esta elección, después de una modificación aportada a la Constitución por vía de referéndum (ley de 6 de noviembre de 1962) se ha hecho por sufragio universal como en los regímenes presidenciales. Esa es una novedad en la historia constitucional francesa y es también un elemento capital en el análisis del régimen político actual. Ya no hay necesidad de recurrir a la noción de doble legitimidad, una de las características del «Orleanismo», invocada por el profesor Duverger en 1959, puesto que desde ahora coinciden las dos legitimidades. La legitimidad del general De Gaulle en su segundo septenio se basa en el sufragio popular. Esa es precisamente la legitimidad democrática tradicional desde 1875.

Al disponer del derecho de disolución, al poder, por vía de referéndum, no tomar en consideración la resistencia del Parlamento, si se negase a votar una medida propuesta por el Gobierno, el Jefe del Estado se encuentra actualmente en Francia en una situación más sólida que el Presidente de los Estados Unidos cuyos poderes presidenciales están rigurosamente limitados por la Constitución y encuentran, según el sistema de los «cheks and balances», contrapesos que no existen en el régimen francés: competencia exclusiva del

Parlamento en materia legislativa y de hacienda, poderes de los Estados federales, etc.

Cualquiera que sea el calificativo que se pueda conceder al régimen, parece que nos encontramos ante un régimen presidencial, pero un régimen presidencial despojado de las barreras y contrapesos del sistema presidencial clásico, del que ofrece el modelo la Constitución de los Estados Unidos. La doctrina ha criticado esta situación que algunos han considerado peligrosa. Los partidarios del régimen presidencial han subrayado la necesidad de proveer de límites y garantías constitucionales los poderes considerables de que dispone el Jefe del Estado.

Comoquiera que sea, en tanto que el general De Gaulle disponga de un amplio apoyo popular, sus detractores permanecerán inermes. Sin que se pueda afirmar que el Presidente de la República haya concedido una gran importancia a la opinión pública, se puede comprobar que se ha esforzado por establecer un contacto directo con el pueblo.

#### DESAPARICIÓN DE LOS NOTABLES

La cuarta característica que M. Duverger ha atribuido en 1951 a la nueva Constitución ha sido la de establecer una República de gentes notables. Decía: «Todo ocurre como si se hubiera temido al pueblo y se hubiera querido limitar estrechamente por todas partes, por los notables de los pueblos, para evitar que pusiera dificultades al único órgano que emana verdaderamente de él: la Asamblea Nacional» (2).

Ciertamente se podía pensar así, puesto que de los cinco órganos establecidos por la Constitución —el Presidente de la República, el Gobierno, la Asamblea Nacional, el Senado y el Consejo Constitucional— sólo uno emanaba del pueblo: la Asamblea Nacional.

Si tal vez había sido ésa la preocupación de los legistas que participaron en la elaboración de la nueva Constitución, no parece que el general De Gaulle haya originado esa actitud. Por el contrario, desde el principio parece haber concedido poca importancia a los notables.

El derecho del Jefe del Estado de recurrir al referéndum, incluso fuera del campo constituyente, es una restricción cierta a los derechos tradicionales del Parlamento. Incluso se ha querido asimilar con los plebiscitos algunos de los primeros referéndums.

Este procedimiento ha permitido que el Presidente de la República con-

(2) Op. cit., pág. 513.

cretara algunos puntos importantes de su política sin consultar al Parlamento, confiando en el apoyo de una amplia mayoría popular y moderando de este modo parte de las críticas que se le dirigían.

También se ha dicho que de este modo evitaba el diálogo puesto que sólo él tenía la palabra y que se limitaba a pedir una aprobación, mientras que a través del Parlamento habría sido hipotéticamente necesario discutir, argumentar y a veces aceptar compromisos.

En cualquier caso no se ha recurrido al procedimiento del referéndum desde hace varios años.

Sin embargo, el concepto del Jefe del Estado sobre el papel del Parlamento ha podido manifestarse con frecuencia públicamente sin que la opinión tuviese dudas acerca de ello. Así, después del *putsch* de los generales de Argelia en abril de 1961, la primera reunión de la Asamblea Nacional no estuvo dedicada a los asuntos de Argelia sino a los peligros de la polución atmosférica.

Uno de los rasgos de la política presidencial es la búsqueda del contacto directo con el pueblo. El general De Gaulle es el primer Presidente de la República que ha visitado sistemáticamente todos los departamentos franceses, todas las posesiones de Ultramar, preparando cuidadosamente sus viajes. Rompiendo los cordones de protección del servicio encargado de mantener el orden, gusta particularmente de mezclarse con la multitud, de estrechar manos, y se dice que sale reconfortado de estos «baños de multitud». Ha sabido aprovechar todas las ventajas que podía ofrecer la televisión dirigiéndose regularmente al pueblo francés y definiendo durante sus alocuciones la política que pretendía seguir. La personalización de su política es también una de las razones que le hacen apartar a los intermediarios. En sus discursos llama directamente al pueblo: «Os he comprendido...», «Vosotros y yo...», «Ayu-dadme».

De esta manera, el papel de los notables que explicaba o combatía en el plano local la política del Gobierno ha quedado profundamente disminuido. El ciudadano siente cada vez menos la necesidad de un intermediario cuando tiene la posibilidad de oír directamente al Jefe del Estado y siente la ilusión de recibirlo en su hogar. Aparte de la televisión, el progreso en otros aspectos: medios de difusión, facilidades de los medios de comunicación, etc., contribuyen naturalmente a la desaparición de los notables tradicionales, augures locales que a menudo no han sabido adaptarse a las situaciones nuevas.

El general De Gaulle no ha mostrado nunca un interés particular por los políticos profesionales: parlamentarios, consejeros generales o alcaldes, habituados a los clásicos juegos de la política, y éstos, con frecuencia ante la actitud del Jefe del Estado, han tratado de contrarrestarla en sus circunscripciones. Este desprecio hacia los cuadros no se limita sólo a los políticos. El

hecho de que el Presidente del Gobierno provisional, de vuelta en París, no se hubiera dignado hacerse presentar a los miembros del Comité Nacional de la Resistencia en 1944, fué muy comentado en aquella época.

El análisis hecho por M. Duverger en 1959 queda así invalidado por la práctica en su cuarto punto. Lejos de temer al pueblo, el Jefe del Estado ha querido dirigirse a él directamente evitando todos los intermediarios. Uno de los elementos esenciales del régimen político de la V República es la desaparición de los notables y la ley de 6 de noviembre de 1962, al organizar la elección del Presidente de la República por sufragio universal, ha venido a confirmar en los textos la evolución que se había dibujado en la práctica. Elegido por sufragio universal, el Presidente de la República se encuentra en una situación muy fuerte respecto a las demás instituciones de la República. Gozando de un prestigio del que ningún otro Jefe de Estado francés de la época moderna se ha beneficiado, el general De Gaulle parece preocuparse por consolidar el régimen que ha establecido para que éste pueda sobrevivirle.

#### CONSOLIDACIÓN DEL RÉGIMEN

Habiendo hecho triunfar sus designios en todos los aspectos que le interesaban, confiado en su popularidad y en la legitimidad que le concede el sufragio popular, el general De Gaulle puede temer, naturalmente, que su obra sea puesta en tela de juicio después de su desaparición. Conviene hacer notar que, con ocasión de las primeras elecciones legislativas de la V República, el general De Gaulle no había querido patrocinar candidatos y un buen número de ellos se lo pedía. Esa fué, sin duda, la razón por la cual los gaullistas ortodoxos, la U. N. R. y la U. D. T. no habían obtenido la mayoría. Sin embargo, ésta se constituyó fácilmente con el concurso de la mayor parte de los independientes favorables al régimen (212 U. N. R.-U. D. T., más 118 independientes). Existía una doble oposición de izquierdas y de extrema derecha.

Las elecciones de noviembre de 1962, durante las cuales el Jefe del Estado apoyó a los candidatos gaullistas, iban a reforzar sensiblemente la mayoría gaullista, dando 64 escaños más a la U. N. R.-U. D. T., en detrimento de los independientes. La extrema derecha desaparecería también. Por primera vez en Francia un partido alcanzaba por sí solo la mayoría absoluta. Con la ayuda de los independientes «giscardianos» más estrechamente ligados al régimen, una mayoría estable facilitaba un apoyo incondicional al Jefe del Estado.

La intervención del Presidente de la República en favor de los candidatos



gaullistas les había sido necesaria porque éstos, combatidos por un gran número de notables tradicionales, no habían conseguido todavía implantarse profundamente en el plano local.

Un hecho importante de la reciente evolución del régimen reside en los prometedores resultados obtenidos por la U. N. R.-U. D. T. en sus esfuerzos de organización y de implantación en provincias.

Explotando la división de los partidos tradicionales, incapaces de aliarse de un modo duradero, los «gaullistas» han conseguido reforzar su posición en elecciones parciales. La reciente elección de M. Charbonnel para la Alcaldía de Brive ha sido considerada como un *test* positivo. El joven ministro gaullista ha conseguido vencer al candidato de la izquierda en una región donde ésta era tradicionalmente muy fuerte. Los métodos racionales y modernos empleados por los gaullistas contribuyen en gran medida a su éxito. Sus candidatos son frecuentemente tecnócratas, bastante jóvenes, que hablan de cuestiones concretas: créditos, construcciones, distribución del territorio, etcétera, frente a los «slogan» demagógicos de sus rivales; políticos que no han sabido despojarse de las costumbres electorales de la III y IV Repúblicas.

Las campañas electorales gaullistas están racionalmente preparadas basándose en sondeos de opinión, como ocurre desde hace mucho tiempo en los Estados Unidos, y con el concurso de ordenadores electrónicos. Sus grandes ideas son las de un manifiesto del Comité de acción de la V República, recientemente publicado, y que están basadas en tres grandes temas: progreso, independencia y paz.

Por primera vez un dirigente gaullista ha podido declarar recientemente, con ocasión de una reunión política, que el régimen actual en Francia era más popular que su Presidente. Esta afirmación no está comprobada, pero traduce un estado de espíritu optimista y muestra la confianza de los gaullistas de poder sobrevivir a De Gaulle.

\* \* \*

Así, para concluir, podemos afirmar que el régimen político de la V República ha evolucionado sensiblemente en nueve años. El régimen parlamentario se ha inclinado hacia un régimen presidencial, donde no aparecen los contrapesos tradicionales de ese sistema. El Jefe del Estado, que originariamente se consideraba árbitro por encima de los partidos, ha tomado posición en favor de los grupos políticos que le proporcionaban su apoyo. La V República, que ratifica una desaparición de los notables, tiene oportunidades de sobrevivir a su fundador.

HENRI MANZANARES

## R É S U M É

Le régime politique de la V<sup>ème</sup> République a sensiblement évolué au cours des neuf années écoulées depuis sa proclamation. La Constitution (qui se réclame en général des idées exprimées par De Gaulle dans son discours de Bayeux en 1946) tout en conservant l'essence du système parlementaire — c'est à dire la responsabilité politique du Gouvernement devant le Parlement — ne s'écarte pas moins du parlementarisme classique. Le régime français actuel est un régime présidentiel, libéré des entraves des systèmes présidentiels classiques, dont le modèle serait le présidentialisme américain. Le Chef de l'Etat dont on aurait voulu faire au départ l'arbitre des partis politiques, s'est cependant prononcé pour les formations politiques qui lui ont prêté leur appui. Un des traits caractéristiques du régime est la disparition des compromissaires. La Loi du 6 Novembre 1962, portant organisation des élections présidentielles moyennant le suffrage universel, n'a fait qu'entériner une évolution déjà amorcée dans la pratique. A en juger à de nombreux symptômes, la V<sup>ème</sup> République a de bonnes chances de survivre à celui qui l'a fondée.

## S U M M A R Y

The political system of the Vth French Republic has noticeably evolved in nine years. The constitution (based to a large degree on ideas expressed by De Gaulle in Bayeux in 1946), although it maintains the essential principle of the parliamentary system — i. e. political responsibility of the Government before Parliament —, it is in fact moving away from the classic parliamentary regime. The actual French system constitutes a presidential regime even though divested of the counterweights of the classic presidential system, which can be seen in the United States of America constitution. The Head of State, who was originally considered autonomous over and above the parties, has now adopted a position according to the political groups that gave him their support. One of the essential elements of the political system of the Vth Republic is the disappearance of the notables; the Law of November 6th, 1962 that organized the election of the President of the Republic by universal suffrage, has confirmed the evolution that had been drawn in practice in the texts. The Vth Republic, judging by diverse symptoms, has opportunities of outliving its founder.