

Revista de Ciencias Sociales

Vol. III

Junio, 1959

Núm. 2

LAS INSTITUCIONES DE LA QUINTA REPUBLICA FRANCESA*

MAURICE DUVERGER**

TRES órdenes de consideraciones se entremezclan en la nueva Constitución francesa de 4 de octubre de 1958: las preferencias políticas de los vencedores, deseosos de perpetuar sus victorias; la preocupación de los hombres de Estado por resolver los problemas institucionales pendientes desde hace veinticinco años; la necesidad de regular la cuestión particular planteada por el "caso De Gaulle" y la transformación inevitable del régimen, cuando se retire el General.

Constituye una tentación establecer una correlación entre esas consideraciones y los rasgos fundamentales del nuevo régimen: los poderes del Presidente de la República y la vuelta al "orleanismo" corresponden más bien a la tercera preocupación; el "parlamentarismo racionalizado" y la separación de poderes, a la segunda; los escrutinios presidencial y senatorial, la restauración del bicameralismo y el establecimiento de un régimen de notables, a la primera. Pero estas correlaciones no son más que aproximadas. En realidad, los tres factores están presentes en cada

* Traducido del francés por Gabriel Franco.

** El Dr. Maurice Duverger es Profesor de la Facultad de Derecho y de Ciencias Económicas de la Universidad de París y una de las figuras más destacadas en el campo del Derecho Constitucional y de la Ciencia Política. Autor de prestigiosos libros en el campo de su especialidad y de numerosos trabajos aparecidos en revistas de todos los países nos ofrece este artículo, que se puede considerar como un resumen de otro mucho más extenso publicado este año en la *Revue Française de Science Politique*.

una de las nuevas instituciones; únicamente varían las proporciones respectivas. Actúan, sin embargo, en un cuadro bastante rígido que los constituyentes de 1958 se impusieron ellos mismos: el cuadro del régimen parlamentario. Al igual de lo que ocurrió en 1945, no se ha querido hacer en 1958 una verdadera revolución. Se ha renovado el edificio: revocado la fachada, agrandado un ala, recortado la otra, cambiado la disposición interior de las piezas, pintado de nuevo el inmueble, transformado las dependencias. No se ha querido demolerlo, para reconstruirlo con una nueva arquitectura. Desde muchos puntos de vista, la Quinta República se podía definir diciendo que es una Segunda Restauración. Más fiel quizá a la idea de Restauración que lo fue la primera, la de 1946. Carlos X pretendía enlazar con la monarquía de Enrique IV, más bien que con la de Luis XVI: los constituyentes de 1958 han deseado enhebrar en la República orleanista de 1875, en lugar de entroncar en la república radical.

I. *Una República Orleanista*

En la técnica constitucional, el término "orleanista" tiene un sentido preciso, tomado de la experiencia de Luis Felipe: designa la variedad de régimen parlamentario, en el cual el jefe de Estado conserva un gran poder efectivo; el Gabinete, por su parte, debe gozar de su confianza, al mismo tiempo que disfruta de la confianza de las cámaras; los ministros aseguran la relación entre aquél y el legislativo. Tipo de transición en el camino de la monarquía constitucional, este régimen no ha conseguido revestir nunca una forma duradera a través de la historia. En efecto, reposa en una contradicción fundamental: o bien el jefe de Estado ejerce un poder efectivo, y su poder se opone entonces al del ministerio, y esta división debilita el ejecutivo, en lugar de reforzarlo; o bien, el gabinete responsable recaba en la práctica las prerrogativas teóricas del jefe de Estado y, entonces, se recae en el régimen parlamentario clásico. El orleanismo, en el cuadro de una monarquía tradicional (Luis Felipe); en el de un sistema plebiscitario (imperio parlamentario); en el de una República con un presidente fuerte (régimen de Weimar), cualesquiera que hayan sido sus avatares, no ha durado nunca; si se hace excepción de Brasil, en el siglo XIX.

Estructura del Orleanismo. El orleanismo típico se caracteriza por dos rasgos fundamentales; por un lado, el jefe de Estado no gobierna el mismo; desempeña un papel de árbitro supremo, ejerce el "poder moderador"; por otro, el gabinete debe de gozar de su confianza, al mismo tiempo que tiene la del Parlamento: el jefe de Estado puede, por

lo tanto, hacer dimitir a los ministros, aun cuando las cámaras no lo hayan hecho. En teoría, únicamente el primer elemento existe en el orleanismo de 1958: oficialmente, el segundo está ausente. Por el contrario, se encuentran elementos nuevos, tomados más bien de los sistemas bonapartistas: el referendun y, sobre todo, los poderes en relación a la comunidad.

Soslayemos las prerrogativas del artículo 16, inspiradas en los recuerdos de 1940, y que podrían conducir a grandes abusos: si dicho artículo se utiliza, la constitución de 1958 y la Quinta República sufrirán grandes males. En época normal, el presidente dispone de cuatro prerrogativas esenciales, que puede ejercer libremente, sin refrendo ministerial: el derecho de disolver la asamblea nacional, el uso del referendun, el envío de mensajes al Parlamento, el recurso al Consejo constitucional. Se trata de prerrogativas aisladas, si es lícito emplear este vocablo, que no pueden ejercerse como no sea en momentos espaciados: no se puede disolver la asamblea nacional si no es en intervalos bastante largos (la Constitución establece el plazo de un año entre dos disoluciones: prácticamente, el lapso debería ser más largo, a no ser que se corra el riesgo de desacreditar la institución); no se puede tampoco recurrir al referendun con más frecuencia sin cansar los electores. Aun cuando se puede hacer uso del derecho de enviar mensajes con más reiteración, no conviene abusar del mismo, pues se corre el riesgo de desvalorizarlo: perderán toda importancia, si el presidente se dedica a enviar mensajes a la asamblea cada quince días. Únicamente, se puede utilizar con frecuencia el recurso al Consejo constitucional, en teoría: prácticamente, será también excepcional; si el Parlamento se obstina en votar muchas leyes contrarias a la Constitución, tal proceder revelará una crisis grave del régimen.

Indiscutiblemente, el presidente posee dos prerrogativas esenciales en el funcionamiento ordinario y cotidiano del gobierno: la presidencia del consejo de ministros; la firma de ordenanzas y decretos. Ambas le aseguran además un control del conjunto. En un régimen de muchos partidos, el referendun puede hacer que el pueblo entero solvente los problemas: función que corresponde a la disolución en los sistemas de dos partidos, y que la ausencia de mayoría impide se haga en este caso. En consecuencia, no podemos, por menos, de aprobar esta extensión del referendun más allá del dominio constitucional, en el cual lo había confinado la Cuarta República. Sin fundar en él esperanzas exageradas: el uso del referendun queda limitado, en el texto de 1958, a los proyectos relacionados con la organización de los poderes públicos, la aprobación de un acuerdo de comunidad o la ratificación de un tratado, que "tenga repercusiones en el funcionamiento de las institucio-

nes"; y el ejemplo suizo revela que el referéndum, en la práctica, se convierte en un procedimiento muy conservador, en una técnica admirable de inmovilización.

No hemos de hacer ahora objeto de nuestro estudio los poderes del jefe de Estado como presidente de la Comunidad (uniendo Francia y sus antiguas colonias, promovidas al rango de Estado). Jurídicamente son independientes de los poderes que tiene en la República. Prácticamente, los dos se influirán de una manera recíproca. Pues la Comunidad está gobernada por un régimen ultrapresidencial, en el cual el jefe de Estado dispone —casi él solo— de poderes de decisión; en el cual es a la vez legislador y gobierno: esas prerrogativas inmensas refuerzan evidentemente su función en la República, haciendo que el orleanismo se incline en el sentido de un régimen autoritario. No debemos olvidar que, por medio de decisiones que no llevan el refrendo ministerial, el presidente de la Comunidad puede adoptar medidas importantísimas, que obligan a la vez al gobierno y al Parlamento de la República: principalmente, en materia diplomática, monetaria, económica. La Constitución de 1958 continúa siendo relativamente democrática, en lo que respecta a las instituciones francesas: las ordenanzas orgánicas de 19 de diciembre de 1958 la han orientado en un sentido muy autoritario, en lo que concierne a las instituciones de la comunidad: pues ciertos textos, y principalmente la inquietante ordenanza de 7 de enero de 1959, relativa a la organización general de la defensa, establece ya una confusión peligrosa entre la República y la Comunidad. La personalidad del general De Gaulle es la única garantía en este caso.

Fundamentos del orleanismo. Esta personalidad es el fundamento esencial del orleanismo. En sus principios, la Quinta República presenta un carácter sociológico extraordinariamente original: la legitimidad reposa a la vez en el sufragio popular y en la personalidad del general De Gaulle. La legitimidad democrática, tradicional desde 1875, no ha desaparecido: para la gran masa de la población el poder debe de venir del pueblo, por conducto del sufragio universal directo, a través de elecciones libres y sinceras. Algunos monárquicos, algunos fascistas colocan en entredicho esta legitimidad popular: son un puñado y su influencia en la opinión es escasa. Pero hay otra legitimidad que coexiste con la precedente: la que enraiza en el general De Gaulle mismo, en el prestigio que le rodea, en los recuerdos del período 1940-1944. Para mucha gente no fue el voto de la Asamblea el que ha investido al General en junio de 1958, ni las ametralladoras de los paracaidistas: sino el hecho mismo de que él era la vida gubernamental, y no un instrumento de control únicamente. Con arreglo a los términos

de la Constitución ni una cosa ni otra alteran el poder de decisión del propio gobierno. El jefe de Estado no puede negarse a firmar las ordenanzas y los decretos, de la misma manera que no puede oponerse a la promulgación de las leyes. El presidir el Consejo de ministros puede tener importancia en la medida que su prestigio le confiere alguna influencia, eso es todo: jurídicamente, las decisiones se toman colectivamente por el Consejo; la oposición eventual del presidente no es suficiente para suspenderlas. Por otra parte, las disposiciones generales de la Constitución son muy claras. Estatuye expresamente en el artículo 40: "El gobierno determina y dirige la política de la Nación". La función atribuida al jefe de Estado por el artículo 5, por amplia que sea, es una misión de regulación y de arbitraje, o de intervención excepcional, no de gobierno: "El presidente de la República vela por el respeto de la Constitución. Asegura, por su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos y la continuidad del Estado. El presidente garantiza la independencia nacional, la integridad del territorio, el respeto a los acuerdos de la Comunidad y de los tratados": esto define, casi de una manera exacta la función de un jefe de Estado orleanista.

Carece, sin embargo, la Constitución de 1958, de un rasgo esencial del orleanismo: la doble responsabilidad del gobierno, a la vez ante el Parlamento y el jefe de Estado. Prevé exclusivamente la responsabilidad parlamentaria: establece expresamente que el presidente de la República no puede poner fin a las funciones del primer ministro "como no sea que éste presente la dimisión del gobierno". Ahora bien, en la práctica se corre el peligro de rebasar el marco del texto. Nada impide que el primer ministro presente la dimisión espontáneamente, al margen del voto de la asamblea nacional, si ha perdido la confianza del presidente: todo contribuye a que así ocurra en la fase gaullista de la Quinta República. Es inconcebible, en el momento actual, que un gobierno se pueda mantener en el poder contra la voluntad del jefe de Estado. Éste posee, por otro lado, un instrumento de presión muy importante: la amenaza de disolución. Siempre se piensa que pueda actuar así para impedir que la asamblea nacional derrote un ministerio: nada le impide utilizar esa arma, para impulsar o coaccionar a los diputados, a fin de deshacerse de un gabinete que haya perdido su confianza.

En definitiva, la Quinta República ostenta todos los rasgos del orleanismo. Con arreglo a ciertas consideraciones, es un orleanismo reforzado. Pues el jefe de Estado posee dos series de prerrogativas que no poseía Luis Felipe: el recurso de referéndum y los poderes relativos a la Comunidad. La técnica del llamamiento al pueblo no la tenía el orleanismo clásico, porque es contraria a los principios monárquicos que lo articulan: se encuentra en Francia en el acta adicional de 1815 y en

la constitución del Imperio Liberal de 1870, en la que se mezclan bonapartismo y orleanismo. Puede permitir, por otra parte, el restablecimiento parcial del "circuito de confianza" entre la nación y sus gobernantes, que las instituciones de la Quinta República han subestimado tanto como las de la Cuarta o aún más. Esta legitimidad se admite de una manera implícita, hasta por los adversarios del régimen, aun por la gente que respondió votando no al referendun; no sería conveniente recordar a este propósito, que fueron los "mendesistas", los socialistas de izquierda, la gente de *Express* y de *Monde* los que deseaban el retorno al poder del hombre de 18 de junio de 1940 en contra de los señores Pinay, Bidault, Duchet y Mollet?

Ahora bien, la doble legitimidad es un rasgo característico del orleanismo. Tal régimen corresponde en la Historia a un momento en que la legitimidad monárquica, en trance de desaparición, es aún bastante potente, y la legitimidad democrática, en camino de desarrollo es todavía relativamente débil, enfrentándose ambas. De ahí, el doble poder del Rey y del Parlamento, y el esfuerzo de conciliación por intromisión del Gabinete Ministerial, que establece un lazo entre los dos. Más, existe una diferencia fundamental que separa la situación actual y la situación sociológica del orleanismo. En esta última, la legitimidad monárquica y la democrática se reparten por mitad el país; ambas son contradictorias, y sólo algunos políticos fingen creer en una y en otra, porque no creen en ninguna. En la situación francesa actual las dos legitimidades coexisten en las mismas personas: la masa del país se siente a la vez ligada a la legitimidad democrática y a la legitimidad "gaullista". Esto naturalmente refuerza el poder del General en el Estado, pues es el único que se apoya en una doble legitimidad: el referendun del 28 de septiembre—que fue en realidad un plebiscito—incorporó la legitimidad democrática a su propia legitimidad. Vistas las cosas desde ciertos ángulos, la situación presenta analogías con el bonapartismo; pero difiere en un rasgo importante: la legitimidad democrática se hallaba mucho menos difundida en la época de los dos Napoleones, era mucho menos fuerte. Hoy, la confianza en De Gaulle implica la idea de que no abusará de su poder, que actuará en el cuadro republicano. En cierto modo, una especie de fusión de las dos legitimidades.

El fenómeno de la legitimidad, sin embargo, caracteriza únicamente la fase gaullista de la Quinta República; desaparecerá en una fase eventual post-gaullista. Cualquiera que sea el sucesor del General, la opinión no le considerará como el depositario de una legitimidad propia. Es posible que sea respetado, admirado, etc.: no es lo mismo. Se puede despreciar a un rey, considerarlo incapaz y estúpido, y al mismo

tiempo, soberano legítimo: constituye la regla esencial del sistema monárquico. El segundo presidente de la Quinta República no tendrá ya sus poderes de él mismo, sino de la Constitución y de su elección; después de la marcha del General la legitimidad democrática subsistirá únicamente en el Estado. Ahora bien, el Presidente de la República sale parado en este aspecto. En la lógica democrática el sufragio indirecto tiene menos valor que el directo; el carácter tan falto de igualdad del escrutinio presidencial agrava aún más este defecto. No importa cuál fuera el prestigio jurídico con el cual los constituyentes de 1875 rodearan el Senado, no pudieron impedir que su legitimidad tuviera un peso específico menor en la opinión pública que la Cámara de Diputados. De una manera más exacta, se trata de una legitimidad de segunda categoría con respecto a la de la asamblea popular, que conlleva la primacía. El mismo fenómeno hará su aparición evidentemente en lo que se refiere al jefe de Estado después de De Gaulle: el contacto directo con el pueblo le otorgará a la asamblea nacional una legitimidad más grande que al presidente. A la larga, este elemento sociológico se sobrepondrá a los rasgos envueltos en el carácter de tal o cual titular de la función.

II. *Un Parlamento limitado en sus facultades*

La limitación del Parlamento es el segundo rasgo característico de la nueva Constitución. Destaca aún más esta circunstancia por el hecho de que los constituyentes de 1946 habían adoptado una actitud diametralmente contraria: acrecentaron los poderes y el prestigio del Parlamento, especialmente de la Asamblea nacional. Dos motivos diferentes respaldan esta reacción: unos técnicos, otros políticos. Los abusos del procedimiento parlamentario en la Cuarta República clamaban al cielo: bastaba seguir el curso de unos cuantos debates para darse cuenta de ello. Aun cuando, a decir verdad, no dependían tanto de los defectos de la Constitución de 1946 como de la estructura política del país: en la Gran Bretaña, el bipartidismo hace posible un trabajo parlamentario eficaz, en un cuadro constitucional apenas diferente; en la Europa nórdica la disciplina de los partidos múltiples y la estabilidad de sus alianzas conducen a resultados estimables, aunque menos satisfactorios; en Francia, el gran número de partidos, la indisciplina de la mayor parte de ellos, la fragilidad de sus coaliciones arrastraba consecuencias deplorables. Los constituyentes en 1958, se han esforzado en solucionar esa situación por procedimientos jurídicos, abocando por vías diferentes a resultados análogos a los de otros regímenes parlamentarios de Occidente. La idea es justa y su realización, por lo común, válida.

Desgraciadamente, estas intenciones excelentes se han visto generalmente malogradas por reservas de carácter político; la lucidez de los técnicos ha sido oscurecida por la pasión de los políticos. Es aquí donde encontramos uno de los rasgos más penosos de la Constitución de 1958; el otro, es el régimen de notables rurales; el temor al pueblo, la desconfianza en el sufragio universal. Con el pretexto de poner remedio a abusos indiscutibles, se ha encontrado el expediente para reducir al mínimo las prerrogativas de la Asamblea nacional; es decir, del único órgano del Estado emanación directa del sufragio popular. La impopularidad de los parlamentarios en el momento actual ha facilitado la operación. Con lo cual no se quiere decir que ésta sea menos torpe. El rebajamiento excesivo de la Asamblea nacional implica el riesgo de provocar en el futuro una reacción inversa: no hay que olvidar que es la Asamblea únicamente la que encarnará la legitimidad democrática el día en que se marche el General. En este aspecto, los procedimientos del "parlamentarismo racionalizado" son menos criticables (a pesar de algunos excesos) que la instauración de una separación rígida de poderes, constituyendo el error más grande, probablemente, la delimitación del "dominio reservado" a la ley.

El "*parlamentarismo racionalizado*"—Esta expresión bárbara se inventó al finalizar la primera guerra mundial, para caracterizar las nuevas constituciones europeas de 1919-1920, las cuales hicieron el esfuerzo de codificar minuciosamente las reglas consuetudinarias del régimen parlamentario e inventaron mecanismos precisos y rígidos para mantener el equilibrio respectivo de las asambleas y del ejecutivo. Esta primera experiencia de "parlamentarismo racionalizado" fue descorazonadora: la mayor parte de las constituciones duraron poco. El término se emplea, sin embargo, en un sentido ligeramente diferente en lo que se refiere a la Quinta República: designa más bien las reglas concernientes a la organización del trabajo parlamentario y al procedimiento legislativo. Aun cuando, a decir verdad, se aplica también a la reglamentación de la cuestión de confianza y de la responsabilidad gubernamental (que era lo esencial del parlamentarismo racionalizado de 1919); pero esta regulación tiene mucho menos importancia.

El origen de ambas es, por otro lado, diferente. La organización minuciosa del procedimiento parlamentario, que ha tenido como consecuencia la incorporación en la Constitución de disposiciones que normalmente figuran en los reglamentos de las asambleas, es la obra de Michel Debré, que, por lo que parece, ha utilizado el informe elaborado

en 1954, en la Mesa Redonda de la Asociación Francesa de Ciencia Política sobre los métodos del trabajo parlamentario.¹

Probablemente, es la parte más valiosa de la nueva Constitución, salvo algunas exageraciones. A este propósito, sería superfluo evocar las luchas liberales del siglo XIX y recordar que la mayor parte de las medidas puestas en vigor en 1958 son las mismas contra las que lucharon los demócratas en el reinado de Carlos X, Luis Felipe y el Imperio de Napoleón III; condenándolas en términos absolutos. Ahora bien, la vida de un Estado del siglo XX plantea problemas que no se ajustan en manera alguna al procedimiento parlamentario de la III y de la IV República. La reacción se imponía, so pena que la impotencia de la democracia condujese a la dictadura.

Muchas de las nuevas reglas codifican, por otro lado, prácticas incorporadas en otros regímenes parlamentarios. Las prerrogativas del gobierno en el señalamiento del orden del día y la prioridad en la discusión de sus proyectos tienen como precedente la costumbre establecida en Inglaterra después de la Segunda Guerra Mundial. La obligación de arrancar del proyecto inicial, como elemento básico de discusión y no peculiar del proyecto deformado por la comisión extirpa uno de los defectos que caracterizaron de manera peculiar el parlamentarismo francés. Los poderes considerables del gobierno en los debates de las asambleas contradicen nuestras costumbres: posibilidad de exigir una sola votación en relación a todo un texto o parte del mismo, la facultad de desechar las enmiendas no examinadas por la comisión, etc.; pero en todos los regímenes parlamentarios en los cuales el ministerio dispone de una mayoría coherente, la autoridad del presidente del consejo sobre la misma hace posible obtener resultados análogos. Se prestan más a discusión las reglas que limitan la duración de las sesiones y las referentes al procedimiento presupuestario: es quizá algo excesivo colocar a las Asambleas ante un plazo de 70 días, lo cual permite al Consejo de Ministros promulgar por ordenanza la Ley de Presupuestos.

El sistema de voto de confianza y la moción de censura se presta igualmente a una crítica severa. Este segundo aspecto del "parlamento racionalizado" ha sido llevado a la Constitución por la influencia de los ministros de Estado. Corresponde, por otra parte, a las grandes líneas del proyecto de revisión votado por la Asamblea Nacional el 22 de marzo de 1958. Sin embargo, el principio que prohíbe a los firmantes de un voto de censura rechazado presentar otro en el curso de la misma sesión es algo inédito: en la legislatura actual, en la cual la oposición de izquierda reúne menos de 60 votos, una sola moción de censura por sesión es aún posible, a condición de aceptar que las firmas comunistas

¹ *Revue Française de Science Politique* (diciembre, 1954).

figuren al lado de las otras, lo que haría posible una demagogia fácil. Mas no cabe olvidar que el procedimiento de la moción de censura apenas tuvo importancia en la Cuarta República; los gobiernos fueron derrotados la mayor parte de las veces, porque se les denegó la confianza en el momento de votar los textos legislativos. La Constitución nueva ha establecido precisamente normas draconianas en este punto. ¿Por qué los gobiernos que no habían sido derrotados por la "mayoría constitucional" se veían prácticamente en el trance de dimitir antes de 1958? La razón es que las leyes se votaban por mayoría absoluta únicamente y el Parlamento se hallaba así en condiciones de rechazar todos los proyectos del ministerio que hubiera pretendido mantenerse en el poder, con arreglo a la letra de la Constitución de 1946, paralizándole completamente. La Constitución de 1958 ha invertido completamente la situación. En lo sucesivo, basta que el Gobierno plantee la cuestión de confianza en relación a un texto, para que ésta no pueda rechazarse, a menos que no se consiga reunir a su favor la mayoría absoluta de los miembros integrantes de la Asamblea nacional: una minoría favorable le permite, por lo tanto, al ministerio, no sólo conservar el poder jurídicamente, sino retener todos los instrumentos prácticos de gobierno, planteando repetidas veces la cuestión de confianza. El sistema se hace acreedor a una crítica tanto más severa, cuanto que ha perdido su significación original: en la Cuarta República, se quería impedir con él que el Parlamento desplazase las reglas concernientes al voto de confianza de la mayoría constitucional, a fin de obstaculizar el ejercicio del derecho de disolución. Pero ésta no encuentra impedimentos en la Constitución de 1958 (es completamente libre): el pequeño juego de las mayorías no calificadas ya no es posible; y la reglamentación precedente pierde su justificación principal.

Separación de poderes - delimitación del dominio de la ley. Técnicamente, régimen parlamentario y separación de poderes son dos cosas distintas. En el régimen parlamentario los órganos colaboran y las funciones se hallan entremezcladas: gobierno y parlamento poseen medios de acción recíprocas; las leyes y los reglamentos no se hallan confinados en dominios exclusivos, sino que interfieren en la misma esfera. Por el contrario, los regímenes de separación de poderes se caracterizan por un esfuerzo duplicado de aislamiento de órganos y delimitación de funciones. La Constitución de 1958 ha combinado ambos sistemas: en un marco parlamentario ha intercalado elementos de separación de poderes, que inciden a la vez en el aislamiento de los órganos y en la delimitación de funciones. La definición de un dominio reservado a la ley constituye una innovación fundamental en lo que se refiere al segundo punto; la incompatibilidad del mandato parlamentario y de las

funciones ministeriales, por lo que concierne fundamentalmente al primero.

Con anterioridad a 1958, el Parlamento podía legislar en todos los dominios. Al hacer una ley establecía los límites de la acción gubernamental, ya que el principio de la legalidad constriñe al gobierno a no rebasar los linderos trazados por aquella. La subordinación de los decretos a las leyes implica la subordinación del gobierno al Parlamento.² En lo sucesivo, la ley no interviene sino en lo que se refiere a ciertas materias enumeradas en la Constitución. Más allá de este "dominio reservado", el Parlamento carece del derecho a legislar, y el gobierno puede actuar libremente por la vía reglamentaria. En resumen, el Parlamento se encuentra confinado en lo sucesivo, en una zona reservada, muy restringida; en tanto que el Gobierno se puede mover libremente en todos los terrenos.

El artículo 34 de la Constitución determina de dos maneras este dominio reservado a la ley. En lo que concierne a ciertas materias, la ley "establece las reglas" (derechos cívicos y garantías para ejercitar las libertades públicas; obligaciones impuestas por razones de defensa nacional a las personas y a los bienes; nacionalidad, capacidad de las personas; regímenes matrimoniales, sucesiones y donaciones; definición de crímenes y delitos, así como las penas aplicables, etc.); por lo que respecta a otras fórmulas los principios fundamentales (organización general de la defensa nacional; administración libre de los organismos locales; enseñanza, régimen de propiedad, derechos reales y obligaciones civiles y comerciales, derecho del trabajo, derecho sindical, seguridad social). La diferencia no es fácil de precisar. Pero es curioso que esté tomada de la constitución de la U. R. S. S., que la aplica a la distribución de competencias entre la federación y las repúblicas federadas. La diferencia es capital, cuando se compara con los intentos que se hicieron en 1948 para definir un dominio reglamentario, en el cual el gobierno pudiera actuar libremente por decreto. En aquella ocasión, el dominio reglamentario procedía de la ley; el parlamento delimitaba por decisión propia el área reglamentaria de una manera libre; además, podía en cualquier momento recuperar una materia inscrita en ese dominio y hacer una ley a ese propósito, que se imponía al gobierno y a los poderes públicos.

Actualmente, el dominio reglamentario es la regla, y el legislativo, la excepción: "Las materias que no son del dominio de la ley tienen un carácter reglamentario", según dice el artículo 37. Es la Constitución, por otra parte, la que determina en esa forma los límites res-

² La Constitución de la Quinta República suprime esta regla fundamental presente en todas las democracias de Occidente; aún más, restringe extraordinariamente su alcance.

pectivos del reglamento y de la ley; estableciendo un control muy estricto de la constitucionalidad de las leyes, y esto hace que el Parlamento no pueda extralimitarse. El Consejo Constitucional no tiene por misión proteger a los ciudadanos contra la violación de la Constitución, sino evitar las intromisiones de un poder en la esfera del otro. En la forma rigurosa establecida en la Constitución de 1958 corresponde más bien al control ejercido en los Estados Unidos para impedir las intromisiones recíprocas de los órganos federales y de los órganos de los Estados y no al que protege al Presidente contra las interferencias del Congreso. En muchos aspectos, la separación francesa del legislativo y del gobierno se asemeja a la que aísla las competencias recíprocas de dos Estados distintos en el interior de una federación, con preferencia a la que delimita las funciones de dos órganos en un mismo Estado.

Los autores de la Constitución de 1958, por otro lado, no se han atrevido a llevar sus ideas hasta sus últimas conclusiones, puesto que la última línea del artículo 34 declara: "las disposiciones del presente artículo podrán completarse y precisarse por una ley orgánica". La fórmula no está clara y se presta a muchas interpretaciones. ¿Hasta qué punto puede hacer uso de ella el parlamento para extender el dominio del poder legislativo? La palabra "completar" ¿quiere decir que únicamente se puede ampliar el campo de cada una de las materias enumeradas en el artículo 34, o que se pueden incorporar materias completamente nuevas y de las cuales no habla dicho artículo? Si se adopta la segunda interpretación, el parlamento casi es libre de ampliar de grado el dominio legislativo, con la única reserva que supone el utilizar el procedimiento especial de la ley orgánica, un poco más difícil que el reservado a la ley ordinaria. Pero es el Consejo Constitucional el que tiene facultades absolutas para interpretar en el porvenir el artículo 34; en última instancia no es al parlamento a quien corresponde el derecho de ampliar el dominio legislativo. La interpretación restringida es en todo caso la más frágil de todas, la más dudosa. Principalmente un texto no puede ir muy allá en contra de la costumbre: la delimitación rigurosa del poder legislativo contenida en el artículo 34 hiere profundamente las costumbres establecidas y el buen sentido. Repugna considerar que el Consejo Constitucional impida, pongamos por caso, que el parlamento pueda decidir que la reforma del estatuto administrativo no se pueda hacer por un sencillo decreto: si el parlamento desarrolla una actuación hábil, con ocasión de la primera ley orgánica que tenga que votar, otras podrán pasar enseguida por esa brecha. Es probable que la delimitación del dominio de la ley experimente una evolución progresiva.

Separación de poderes. Incompatibilidad de las funciones ministeriales y del mandato parlamentario. La incompatibilidad de las fun-

ciones ministeriales y parlamentarias es el aspecto de la separación de poderes que más ha llamado la atención de la opinión pública. La medida es muy popular, y no está ausente la demagogia. Pertenece al cogollo de la Constitución gaullista: El principio les fue indicado a los parlamentarios por el mismo General, en las conversaciones del Hotel Lapérouse, el 31 de mayo. Únicamente en este punto la hostilidad del Comité Constitucional consultivo ha sido muy firme (constituido por parlamentarios en dos terceras partes).

La regla es extraña al espíritu del régimen parlamentario, que implica, por el contrario, que la mayor parte de los ministros pertenezcan a las asambleas, con el propósito de anudar un lazo bien firme entre ellas y el gobierno. No cabe duda que, desde hace mucho tiempo, ha existido en la Gran Bretaña, la obligación de los diputados promovidos al rango ministerial de provocar inmediatamente una reelección que confirme su mandato. Sin embargo, tal medida tiene una justificación muy diferente; aspira a que los electores ratifiquen el nombramiento ministerial del diputado y no pretende establecer una barrera rígida entre las asambleas y el gobierno. El nuevo principio puesto en vigor en Francia se explica por la voluntad de operar una transformación en las costumbres del parlamento. En la Tercera y Cuarta Repúblicas toda la vida de las cámaras estaba dominada por la ambición de sus miembros de llegar a ejercer un puesto ministerial. La inestabilidad gubernamental era en parte la consecuencia de esta ambición: se derrotaba al gobierno para "hacer un hueco": así se llegaba a una "rotación" rápida de los cargos de ministro, análoga al sistema que regía en algunas democracias antiguas. Acordar que un parlamentario convertido en ministro perdiera un escaño era tanto como remover radicalmente la sicología del parlamento. En este sentido, la reforma era buena. Pero arrastra ciertos inconvenientes. Primero: debilita los vínculos entre el gobierno y las asambleas: ahonda el foso que los separa. Además, tiende a que el reclutamiento de los ministros se haga en las filas de los altos funcionarios. Con lo cual, si la ventaja es grande, desde el punto de vista técnico, se corre el riesgo de que los resultados no serán siempre satisfactorios, desde el punto de vista político. Se advierte que un sistema de esta especie se ajusta mucho más al espíritu de un régimen presidencial que al de un régimen parlamentario; aunque sea "orleanista".

III. *Régimen de Notables.*

El orleanismo del régimen de 1958 no se manifiesta únicamente en los poderes conferidos al Presidente de la República; también en la pre-

dilección de los constituyentes por el sufragio indirecto, inigualitario, de tipo senatorial, y en la influencia que asegura en el Estado a los notables rurales. En este punto concreto han ido más allá que los duques de 1875. Cuando éstos se resignaron a votar una constitución republicana pusieron una condición fundamental a su adhesión: el establecimiento de una segunda cámara, en la cual tuvieran una preponderancia aplastante las masas rurales. De esta manera, creían que la evolución en un sentido democrático estaría frenada por el espíritu conservador de los electores rurales. El razonamiento era exacto. A lo largo de la Tercera República, el Senado representó el papel que le habían atribuido sus creadores; su responsabilidad fue aplastante en la inmovilización del régimen, en su divorcio creciente de las realidades modernas. Los constituyentes de 1946, al restringir las facultades de la segunda asamblea, reclamando en su elección un sufragio igualitario, no hacían obra de partidismo político, sino que actuaban de conformidad con el interés general. A partir de 1948, la restauración del escrutinio senatorial, y después la reimplantación de la "navette" en 1954, señalan una involución a las prácticas de la Tercera República. La Quinta va aún mucho más lejos: no se contenta únicamente con restituir al Senado sus prerrogativas, sino que amplía el escrutinio de forma inigualitaria a la elección del Presidente de la República. Medida tanto más de extrañar, cuanto que las estructuras socio-económicas han experimentado una transformación profunda al cabo de 85 años; la Francia rural, en sus tres cuartas partes de 1875, ha cedido el puesto a otra Francia, que es urbana en dos tercios.

Escrutinio aldeano (*villageois*). Oficialmente, el sufragio es "siempre universal", declara la Constitución, después de precisar que "puede ser directo o indirecto". Prácticamente, la forma en que la Constitución o las leyes orgánicas estructuran el sufragio indirecto hace de él un sufragio restringido encubierto. El procedimiento, por otra parte, no deja de ser clásico: con el pretexto de representar comunidades, y no individuos, se confiere a algunas de ellas una superrepresentación, en relación al número de su población, en tanto que las otras se hallan subrepresentadas. Al amparo de este método ingenioso, el sufragio restringido se reviste con las apariencias del sufragio universal: el procedimiento permite "domesticar la ley del número", según la expresión afortunadísima de un activista del 13 de mayo argelino.

En lo que concierne al Presidente de la República, el régimen electoral lo fija la Constitución misma. Existen tres categorías de electores: 1º, los parlamentarios (senadores y diputados); 2º, los consejeros generales; 3º, los representantes elegidos por los consejos municipales. La tercera categoría es la que prepondera: en el escrutinio de 21 de diciem-

bre de 1958, de 81,500 electores presidenciales 72,500 pertenecían a esa categoría. Con arreglo a las apariencias, el número de los representantes de los consejos municipales es proporcional a la importancia del consejo y éste, proporcional a las dimensiones del municipio. En realidad, la preponderancia rural es aplastante: en el escrutinio de 20 de diciembre de 1958, en los municipios de menos de 1,000 habitantes, había un elector presidencial por 347 habitantes; en los municipios de 1,000 a 3,000, un elector por 713; en los municipios de 3,000 a 9,000, un elector por 728; en los municipios de 9,000 a 30,000, un elector por 594, y en los de más de 30,000, uno por 957. La desigualdad se halla un poco menos acusada que en la elección del Senado de la Tercera República, o del Consejo, en la Cuarta. A pesar de todo, la desigualdad es suficiente para falsear enteramente la representación. Los 16 millones de franceses "rurales" (que viven en municipios de menos de 2,000 habitantes) están representados por 39,000 electores presidenciales; y los 27 millones de franceses "urbanos" (que viven en municipios de más de 2,000 habitantes) sólo están representados por 33,500. Es decir, que la minoría es mayoría, y la mayoría, minoría. Aún más, los habitantes de los municipios con menos de 1,500 habitantes, que representan un poco más de la tercera parte de la población, absorben la mayoría absoluta de los electores representantes de las municipalidades en la elección de Presidente (36,800 en relación a 35,700). Entiéndase bien, esta subversión de las proporciones tiene una significación política muy clara: los municipios rurales son mucho más conservadores que las municipalidades urbanas. Las implicaciones económicas no faltan: los municipios de 1,500 habitantes representan una Francia de naturaleza más estática; los otros, una Francia más dinámica (si se les compara con los primeros).

El cuerpo electoral del Senado, tal como lo establece la ordenanza de 15 de noviembre de 1958, es muy parecido al electorado del Presidente de la República; pero las desigualdades son aún más acusadas. La mayoría absoluta de los delegados senatoriales procede siempre de los municipios menores de 1,500 habitantes; alcanzando en este caso el 53% del cuerpo electoral. Como ocurría en la Cuarta República, el hecho de que la elección sea proporcional en los departamentos muy poblados (que cuentan con más de 4 senadores), y mayoritaria en los otros, agrava la sub-representación de las ciudades: en los departamentos con una población numerosa (preponderantemente urbana) las minorías locales pueden en todo caso hallarse representadas, gracias a la proporcionalidad; en los departamentos menos poblados (y en los que predomina por regla general el elemento rural) el sistema mayoritario asfixia las minorías urbanas.

Encuadramiento de la nación. Cinco órganos tienen importancia en el nuevo régimen: el Presidente de la República, el gobierno, la Asamblea nacional, el Senado, el Consejo Constitucional. Dos de ellos (Presidente y Senado) emanan del sufragio de notables rurales; otros dos (gobierno y Consejo Constitucional) se nombran bajo los auspicios combinados de órganos que proceden de los notables y de la Asamblea Nacional; uno sólo emana de la nación, por vía de sufragio universal y directo: la Asamblea nacional. La nación se halla encuadrada así sólidamente por notables. En la práctica, sin embargo, éstos no tuvieron influencia ninguna en la elección del actual Presidente de la República: el General hubiera sido elegido no importa cuál fuera el método de escrutinio. En su fase actual, por lo tanto, la Quinta República no experimenta tanto la influencia de los notables como lo quisiera la propia Constitución; pero el escrutinio de tipo senatorial garantiza que el sucesor del Presidente actual será un moderado, capaz de satisfacer a los electores rurales.

El Senado recupera la función que le había sido asignada por los constituyentes de Versalles, en 1875: obstaculizar las voluntades del sufragio universal, encarnadas en la cámara popular. Con una modificación importante: en lo sucesivo, el Senado no podrá paralizar la asamblea nacional, a no ser que el gobierno la desee así; basta con que el Primer Ministro utilice el resorte de la comisión mixta para que los senadores no puedan hacer otra cosa que retardar el voto definitivo de las leyes. Un gobierno de izquierda, decidido a quebrantar la oposición de Luxemburgo, no tropezaría con las mismas dificultades que León Blum en 1937. Pero las mayorías de la Quinta República, como las de la Cuarta, corren más bien el riesgo de inclinarse al centro, debido al aislamiento comunista: el poder senatorial pesará muchísimo en una situación de esta especie, inclinando la balanza hacia la derecha en una combinación naturalmente inestable. La clase obrera de las ciudades, ya subrepresentada y semiesterilizada políticamente, a causa de la situación del partido comunista, verá cómo su influencia disminuye aún en beneficio del elemento rural, gracias a la acción de los notables. El famoso "contrapeso" de la segunda cámara está colocando en el platillo ya sobrecargado de la balanza: acentúa el desequilibrio, en lugar de restablecerlo.

El encuadramiento de la nación por los notables es aún más de lamentar en el área de la revisión constitucional. En este punto, el gobierno no dispone de ningún medio para hacer presión en el Senado: el procedimiento de la comisión mixta y de la decisión final de la Asamblea nacional, no existe. En este caso, ambas asambleas se encuentran en el mismo pie de igualdad: la revisión debe de votarse por cada una

de ellas en la misma forma: luego el Senado puede bloquear definitivamente todo proyecto de revisión, bien votando en contra, o "dándole carpetazo", sin examinarlo. La "Cámara Agrícola" recaba así un poder más grande, sin duda alguna, que en la Constitución de 1946, en la cual la última palabra correspondía a la Asamblea nacional. Su poder es aún más fuerte en la práctica que lo que era en la Constitución de 1875: en efecto, entonces la revisión la votaban las dos Asambleas reunidas. Ahora bien, los diputados en aquel entonces eran dos veces más que los senadores: la cámara pesaba, por lo tanto, dos veces más que el Senado, cuando se reunían conjuntamente; los elegidos del sufragio universal podían imponer finalmente su voluntad a los elegidos del sufragio rural (a decir verdad, la iniciativa de revisión debían tomarla las dos asambleas en reunión separada: mas la resolución básica podía concebirse en términos vagos). En la Quinta República, tanto la Asamblea como el Senado se hallan situados en el mismo plano de igualdad: la tercera parte de los franceses residentes en los municipios de menos de 1,500 habitantes se pueden oponer prácticamente a toda revisión constitucional.

Las reglas de la elección presidencial, tan contrarias a la igualdad, figuran en la constitución y constituyen evidentemente la parte más criticable de dicho texto. Todo hace suponer que esta disposición no pueda suprimirse, a menos que se modifique con anterioridad el sistema de elección del Senado (establecido por una sencilla ley orgánica). El régimen de notables se encuentra sólidamente establecido.

Conclusión

¿Mañana, el régimen parlamentario? Algunos piensan que se ha perdido una gran ocasión en 1958. "El peligro fundamental no es que De Gaulle haya modificado en exceso la Constitución de 1946: es que no la ha modificado bastante", como tuvimos ocasión de escribir en vísperas de la revisión³ los acontecimientos han confirmado sobremanera estos temores. Se ha caído en el espejismo orleanista, y no se ha querido eludir el viejo esquema parlamentario. Se ha desperdiciado la ocasión de dotar a Francia de un régimen parlamentario adaptado a las circunstancias de la época y a los deseos de la nación: un régimen en el cual se hubiera establecido directamente el circuito de confianza entre el pueblo y el gobierno; un régimen en el que la aspiración a una cierta personificación del poder hubiera encontrado satisfacción en el cuadro de un republicanismo sólido.

³ Demain, *La República...* (Tulliard: 1958).

Una vez dicho esto, hay otros que subrayan más bien los peligros que se han evitado en lugar de aludir a las ocasiones perdidas. La Constitución de 1958 hubiera podido ser peor; representa un mal menor. En ciertos aspectos, sus disposiciones parece que están bastante bien instrumentadas para corregir los defectos del parlamentarismo francés desde 1875. A no dudarlo, los constituyentes más clarividentes no se han hecho muchas ilusiones sobre toda una parte de su obra: saben que será efímera, nunca pensaron que pudiera tener otro carácter. Colocados ante el problema concreto de integrar a De Gaulle en la República, es decir, de construir un régimen que pueda convenir lo mismo a la fase gaullista que a la postgaullista de la Quinta República, se han decidido por el orleanismo con todo conocimiento de causa: porque este sistema corresponde exactamente a la situación. En un primer período permite colocar al General en esa situación que ha deseado ocupar siempre: árbitro supremo, entre el cielo y la tierra, que no interviene en el curso normal de las cosas, pero que mueve un dedo o da un puñetazo necesario en algunos momentos cruciales. En un segundo período, en el que la presidencia se confía a un hombre corriente, salido del sufragio senatorial, el orleanismo evolucionará hacia el parlamentarismo clásico: en donde los poderes del jefe de Estado los ejerce prácticamente al primer ministro. Dos cosas fundamentales quedarán del edificio constitucional, en relación a 1875 y 1946: la libertad de disolución y los mecanismos del "parlamentarismo racionalizado". Por su intromisión podrán asegurarse la estabilidad y la eficacia.

El Purgatorio a la sombra de las espadas. Estas consideraciones optimistas no son en manera alguna quiméricas. Es posible que la Quinta República evolucione en ese sentido: existen probabilidades que así lo abonan. Será algo lamentable que los constituyentes por su propia decisión las hubieran comprometido al rebajar excesivamente la Asamblea nacional. Por reacción, el deseo revanchista de la izquierda podría aventar en el porvenir una buena proporción de instrumentos de parlamentarismo racionalizado, "técnicamente excelente", aún cuando el matiz político impida apreciarles en su justo valor. Habrá que lamentar todavía más que se haya sujetado la Francia del siglo XX con esos grilletos del escrutinio de notables, tan difíciles de quitar. Personalmente, estimamos que se debiera haber sobrepasado el cuadro del parlamentarismo; pero, si se tomó la decisión de aferrarse a él, se podrían haber evitado los crasos errores que acabamos de mencionar.

Mas, para que la Quinta República evolucione finalmente en dirección a una especie de "Cuarta mejorada", será necesario que viva. Nada lo garantiza a la hora en que escribimos estas líneas. El nuevo

régimen conserva aún más los rasgos de un consulado personal que las características de una institución durable. En el caso de que el general De Gaulle desaparezca súbitamente, existe el temor de que la Constitución corra su suerte, como el Imperio con el Emperador. La República de 13 de mayo arrastra el peso de su nacimiento. La libertad que se respira es aún grande: en ciertos aspectos, mayor que en la época del "nacional molletisme". Poco deja el sabor de una libertad provisional. Una vez liquidado el asunto de Argelia todo invita a pensar que el ejército francés no intentará más intervenir directamente en la vida política; ni sus jefes, ni sus cuadros (salvo algunas excepciones) gustan de las aventuras sudamericanas; desprecian con razón el clima de decadencia que los caracteriza. Ahora bien, el asunto de Argelia no está resuelto aún; y en tanto dure, subsistirán las condiciones sociológicas de otro 13 de mayo. En verdad, contra De Gaulle, un golpe de Estado de esa especie no sería posible, ¿pero si éste desaparece, quién pudiera impedirlo?

THE INSTITUTIONS OF THE FIFTH FRENCH REPUBLIC

MAURICE DUVERGER

(Abstract)

The French Constitution of October 4th 1958, is an effort to offer a solution to the situation created by General De Gaulle and to provide for his substitution in the future, to solve institutional problems, and to assert the political preferences of senators. The return to orleanism and the powers of the president are a result of the first of these two notions; the rationalized parliamentarism to the second; and the restoration of bicameralism and the rule of the notables to the third. Propositions vary, interferring in the framework of parliamentary regime.

The orleanist elements are backed by other factors like the referendum and other powers relative to the community. The double legality of orleanism is coexistent in the same persons today, thus reinforcing the position of General De Gaulle. He has a legal right of his own and also that given to him by the plebiscite.

This phenomenom is bound to disappear in a successive stage. The powers of the parliament are reduced and that reserved to law is an innovation outside the parliamentary system, which really reminds us

of the distribution of functions in a federal state. The system of vote of confidence and motion of censorship is bound to be severely criticized.

The incompatibility of ministerial functions and the parliamentary mandate are a demagogic type concession and absolutely abhorrent to a parliamentary regime.

In the new regime there are five important organisms: The President of the Republic, the Government, the National Assembly, the Senate, and the Constitutional Council. The President and the Senate emerge from the votes of the rural notables; the government and the constitutional council receive their appointments from the combined efforts of some organs proceeding from the notables and the National Assembly. There is only one body which emerges from direct and universal vote: The National Assembly. It is possible that, in a second stage—after De Gaulle—this mechanism will evolve towards a classical parliamentarism. But, if the Fifth Republic is going to evolve into some kind of “repaired Fourth Republic”, it is required to survive, and there is nothing to assure us that it will, at this very moment.