

## EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN LA CONSTITUCION FRANCESA DE 1958

La Constitución francesa de 1958, en el título que consagra al Presidente de la República, dedica un artículo —el quinto— a definir las misiones encomendadas al Presidente de la República, que, lógicamente, debe ser una guía fundamental para el conocimiento y la interpretación del papel que se le llama a ocupar en la vida del Estado. Dice textualmente el artículo 5.º: «El Presidente de la República vela por el respeto de la Constitución. Asegura por su arbitraje el funcionamiento regular de los Poderes públicos, así como la continuidad del Estado. Es el fiador de la independencia nacional, de la integridad del territorio, del respeto de los Acuerdos de Comunidad y de los Tratados.» En este artículo, concretamente en el primer párrafo, se define claramente la función del Presidente como arbitral, así como de guardián de la Constitución, contemplando el segundo esa suprema misión de garantía que vimos le incumbía (\*).

Pero conviene que descendamos en seguida al examen del articulado, donde se recogen sus facultades y poderes, para ver si nos confirma esta primera impresión que acabamos de exponer con base a ese artículo definitivo de carácter general. Si hemos leído bien el texto constitucional —dejando aparte, tanto el artículo 5.º como los 6.º y 7.º, que tratan de su elección y de la vacancia e imposibilidad de ejercer sus funciones, que examinaremos al final—, los poderes y facultades del Presidente vienen definidos en los artículos 8.º al 18, ambos inclusive; 30, 52, 54, 56, 61, 64, 65 y 89, dejando fuera todo lo referente a sus poderes como Presidente de la Comunidad, que excluimos de nuestro estudio, como ya dijimos. En cuanto al artículo 19, establece la distinción de los actos del Presidente que requieren el refrendo ministerial y aquellos que no lo necesitan, lo cual es importante

---

(\*) El presente artículo, aunque formalmente distinto, constituye materialmente la continuación del publicado en el núm. 141-142 de esta REVISTA bajo el título «Las concepciones del general De Gaulle sobre la Presidencia de la República», al que hay que entender hechas las frecuentes referencias que irán apareciendo.

para la debida interpretación del texto, así como el 68, que establece su irresponsabilidad. Siguiendo el método corrientemente utilizado, y que responde a una distinción real, distinguiremos, primeramente, entre los poderes del Presidente en tiempos normales y en circunstancias extraordinarias, a las que se refiere únicamente el artículo 16. Empecemos con los primeros. En este análisis seguiremos un procedimiento selectivo —que nos impone los límites de un artículo y que justifica la existencia de suficientes estudios sobre la Constitución de 1958—, fijándonos en los puntos de mayor interés y dando por sabidos otros que no necesitan mayor precisión.

Ante todo observemos que la Constitución de 1958 distingue formalmente entre el Presidente de la República y el Gobierno (1), a los que consagrandos títulos (II y III, respectivamente), encomendando al segundo la determinación y conducción de la política de la nación (art. 20), bajo la dirección del primer ministro (art. 21), lo que constituye un elemento de primerísima categoría en la determinación exacta del papel reservado al Presidente en teoría. Sin embargo, a éste no se le disocia de las actividades gubernamentales.

En primer lugar está presente en la misma constitución del Gobierno. Según el artículo 8.º: «El Presidente de la República nombra al primer ministro» y «A propuesta del primer ministro, nombra a los otros miembros del Gobierno...» Para apreciar las innovaciones que aporta la Constitución de 1958 en este punto, conviene comparar este artículo con los correspondientes de la Constitución de 1946, aun después de la reforma de 1954. Primeramente, el artículo está situado en el título correspondiente al Presidente de la República, a diferencia de lo que sucedía en la de 1946, en que lo estaba en el «del Consejo de Ministros». En cuanto al contenido, se suprimen las frases «al comienzo de cada legislatura» y «efectuadas las consultas de rigor» del primer párrafo del artículo 45 de la Constitución de 1946, que parecían subrayar, respectivamente, su dependencia del Parlamento, y en concreto, de la Asamblea Nacional —lógica, por otra parte, pues, según el artículo 3.º de la misma, el pueblo ejercía su soberanía en las materias no constitucionales por medio de sus diputados en la Asamblea Nacional—, al ligar su existencia a la de la legislatura, y el papel de mero árbitro entre las fuerzas políticas —de todos modos importantes por las razones que recogimos en su momento— del Presidente de la República. Pero sobre todo

---

(1) Al contrario de lo que sucede en el Derecho constitucional británico: «El ejecutivo no aparece dividido sino dotado de interna unidad sobre la base de la Corona», ver DÍEZ DEL CORRAL: *El liberalismo doctrinario*, Madrid, I. E. P., 2.ª ed., 1956, la cita en la pág. 100. Ver en general todo el epígrafe II del capítulo VI.

las mayores diferencias estriban en que en la Constitución de 1946 el Presidente de la República, en una primera fase, se limitaba a designar al presidente del Consejo de Ministros, el cual debía a continuación presentarse ante la Asamblea Nacional, a la que exponía su programa, a la vez que daba a conocer la lista de los miembros de su Gabinete, y sólo después de obtenida la confianza de aquélla, procedía a extender su nombramiento y el de los ministros el Presidente de la República (art. 46). Por el contrario, en la Constitución de 1958 el nombramiento del primer ministro (2) y de los restantes miembros del Gobierno es anterior a la eventual presentación ante la Asamblea Nacional.

Decimos eventual, pues es objeto de discrepancia entre los constitucionalistas franceses si el Gobierno necesita o no obtener la «investidura» parlamentaria, si está obligado a presentarse, una vez nombrado por el Presidente, ante la Asamblea Nacional para obtener la confianza expresa de ésta, existiendo sólo entonces plenamente. Este es el parecer de Duverger, que habla de que sólo entonces «es definitivamente investido» (3). Lo contrario sostienen Burdeau y Prelot (4). La cuestión se presta a la duda, como en tantos otros puntos de la actual Constitución, por su deficiente redacción, denunciada por voces venidas de los más opuestos campos, aunque, tanto por la redacción misma como sobre todo por la colocación del artículo 49, nos inclinamos a la segunda opinión. En todo caso el Gobierno se presenta ya jurídicamente constituido y completo ante la Asamblea Nacional; de acuerdo con la justa observación del profesor Prelot en 1958, «este primer contacto (el del Gobierno con la Asamblea pidiendo la aprobación de su programa de acuerdo con el art. 49) será lo contrario de una investidura, puesto que no podrá ser sino una recusación» (5).

Todo ello parece marcar la voluntad, de acuerdo con lo que venía afirmando el general De Gaulle, de hacer proceder el Ejecutivo del Presidente de la República, subrayando su discrecionalidad en la elección de las per-

(2) Se ha cambiado la denominación de presidente del Consejo de Ministros de la Constitución de 1946 por la de primer ministro, en la que algunos han querido ver un signo de su dependencia respecto al Presidente de la República; el primer ministro sólo sería el primero de sus ministros. Así será en la práctica; sin embargo no parece ser esa la interpretación que se deduce del texto constitucional en que su figura surge vigorizada sobre el Gabinete; recuérdese el art. 21.

(3) *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, P. U. F., Themis, 7.<sup>a</sup> ed. París, 1963, pág. 536.

(4) BURDEAU: *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 11.<sup>a</sup> ed. París, 1965, págs. 476 y 564; PRELOT: *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 3.<sup>a</sup> ed., Dalloz, París, 1963.

(5) *Pour Comprendre la Nouvelle Constitution*, 1958, pág. 43.

sonas. Sin embargo, no sólo el Gobierno aparece como un órgano formalmente distinto del Presidente de la República, sino que, una vez constituido, goza de independencia respecto a él, como se deduce claramente del hecho de que el Presidente no dispone de la facultad de revocar libremente al primer ministro, ya que, según el artículo 8.º, sólo «pone fin a sus funciones cuando éste le presenta la dimisión del Gobierno»; en otras palabras: el Gobierno no es responsable ante el Presidente de la República, con lo que desaparece uno de los rasgos fundamentales del parlamentarismo «orleanista», caracterizado por la doble responsabilidad del Gobierno ante aquél y el Parlamento.

En cuanto a la discrecionalidad en la elección de las personas, la Constitución no le condiciona respecto al primer ministro, pero, dado que se trata de un régimen parlamentario, y de acuerdo con su papel de árbitro, lo natural es que no imponga un primer ministro, lo que conduciría, por otro lado, a un callejón sin salida, a no ser que la mayoría de la Asamblea fuese de su devoción, sino que lo escoja de acuerdo con la mayoría que se dibuje en ella. En lo que se refiere a los restantes miembros del Gobierno, el segundo párrafo del artículo 8.º dice que: «A propuesta del primer ministro, nombra a los otros miembros del Gobierno y pone fin a sus funciones.» La iniciativa debe partir del primer ministro, necesitando, además, dichos actos su refrendo (art. 19). Pero ¿puede rechazar el Presidente las propuestas del primer ministro? Lo normal es que ya que el primer ministro emerge, de acuerdo con el artículo 21, el mismo 8.º y otros artículos, como verdadero jefe del Gobierno, escoja y separe libremente sus colaboradores más inmediatos, reduciéndose el papel del Presidente a homologar formalmente las propuestas de aquél, o a lo más a dar su opinión. Pero a diferencia de lo que ocurría en la Constitución de 1946, que estatuyó que el presidente del Consejo de Ministros escogía los miembros de su Gabinete y que el Presidente de la República nombraba a los ministros por él escogidos (arts. 45 y 46), el actual texto deja la puerta abierta a la duda. La lógica del sistema y el mismo sentido de la Constitución y del artículo concreto, inclinan a dar una respuesta negativa. En el caso contrario, ello escondería unos peligrosos fermentos de fricción, entabando la libertad del primer ministro.

La interpretación más lógica que cabe deducir, en conclusión, es que, mediante las disposiciones recogidas y con la experiencia pasada a la vista, se ha tratado de sustraer la constitución del Gobierno a las luchas e intrigas a que la investidura parlamentaria daba lugar, reforzando la autoridad y cohesión del Gobierno, y especialmente, como ha subrayado Burdeau, la libertad del primer ministro en la elaboración de su programa y en la designación de los miembros de su Gabinete. Aunque, en definitiva, se puede pen-

sar fundamentamente que el cambio operado en la vida francesa en este punto se ha debido más a factores de hecho que no a las disposiciones constitucionales; concretamente: hasta 1962, la existencia del freno que constituyó la existencia del problema argelino, y desde esa fecha, la presencia de un partido mayoritario en la Asamblea Nacional, y, en ambos casos, del general De Gaulle a la cabeza del Estado.

Siguiendo la sistematización del profesor Jiménez de Parga (6), la participación del Presidente de la República en las funciones ejecutivas se manifiesta de la siguiente forma:

- Presidiendo los Consejos de ministros (art. 9.º).
- Firmando las Ordenanzas (nombre de los decretos-leyes en la actual Constitución) y los decretos deliberados en Consejo de ministros (art. 13, primer párrafo).
- Nombrando los titulares de los empleos civiles y militares (este poder puede ser delegado para ciertos nombramientos menos importantes) (art. 13).
- Desempeñando la jefatura de las Fuerzas Armadas y presidiendo los Consejos y Comités Superiores de la Defensa Nacional (artículo 15).
- Negociando y ratificando los Tratados y «siendo informado de toda negociación tendente a la conclusión de un Acuerdo internacional no sometido a ratificación» (art. 52).

Aparte de esto el Presidente acredita a los embajadores y enviados extraordinarios ante las potencias extranjeras y los de éstas son acreditados ante él (art. 14), pero aquí se trata de una función meramente representativa, tradicional de todos los Jefes de Estado en su calidad de supremos representantes de éste.

La presidencia del Consejo de Ministros, el supremo órgano gubernamental, donde se deben adoptar las decisiones más importantes, le permitirá ejercer una influencia permanente sobre la marcha de los negocios públicos y que dependerá en gran medida de su autoridad y prestigio personales. Pero puesto que es el Gobierno el encargado de determinar y conducir la política de la nación, su presencia en ese lugar parece venir motivada para que ejerza esa función de advertencia, consejo, conciliación al servicio de la continuidad, de la concordia, del interés nacional ante un Gobierno quizá dominado en determinados momentos por exigencias y preocupaciones partidistas.

(6) *Los regímenes políticos contemporáneos*, 2.ª ed., Tecnos, Madrid, 1962, pág. 188.

tas, de acuerdo con lo que decía en Bayeux, y que recogimos en su momento. En el caso de un Presidente gobernando directamente es obvio que su papel en el Consejo cambiaría completamente. En definitiva, la presidencia del Consejo de Ministros es una forma cuyo contenido dependerá esencialmente de la posición que ocupe el Presidente como árbitro o como jefe del Poder ejecutivo. En todo caso, desde el punto de vista legal, como dice el profesor Duverger: «Jurídicamente las decisiones son tomadas colectivamente por el Consejo; la oposición eventual del Presidente no bastaría a impedir las» (7).

Sin embargo, la firma del Presidente es necesaria para determinados actos del Gobierno como son las ordenanzas y los decretos deliberados en Consejo de ministros, y él nombra a los titulares de los empleos civiles y militares (art. 13). Respecto a los primeros, observamos que, según el artículo 21, es el primer ministro el que ejerce el poder reglamentario —con toda la extensión que posee éste en la actual Constitución, que hace de él «el poder normativo de Derecho común» (Prelot)—, con la excepción de los decretos del artículo 13 (evidentemente los más importantes), punto éste en que están conformes los principales comentaristas de la Constitución; después, que la facultad de legislar por ordenanzas en materias que son normalmente del dominio de la ley se concede por el Parlamento al Gobierno (veremos después la inflexión que se dió a este precepto); finalmente, que la Constitución dice simplemente que «firma», no que dicta o adopta. Pero ¿puede el Presidente negar su firma, lo que equivale a concederle un verdadero control sobre la actividad gubernamental, o se limita a homologarlos en su calidad de Jefe del Estado? La redacción imperativa «firma», igual que «promulga las leyes», inclinan a una respuesta negativa; la ausencia de un plazo determinado para ello, al contrario de lo que sucede con la promulgación de las leyes, a una positiva. Desde una perspectiva de conjunto, ya que es el Gobierno el encargado de determinar y conducir la política de la nación, lo lógico es que le incumba la responsabilidad exclusiva de ellas; pero la voluntad de conceder al Presidente un control sobre toda la vida del Estado llevarían a la conclusión contraria.

En cuanto a los nombramientos, no se trata en todo caso de una prerrogativa personal, puesto que necesitan del refrendo ministerial, a diferencia de otros —los de los tres de los nueve miembros de nombramiento del Consejo Constitucional, que él designa, y de su presidente—, lo que inclina a considerar que la decisión real debe corresponder al Ministerio, extendiéndolos él en su calidad de Jefe del Estado. No olvidemos, además, que disponiendo

(7) Obra citada, 7.ª ed., 1963, pág. 555.

el Gobierno de la Administración y de la Fuerza Armada (art. 20), lo normal es que la decisión le incumba, especialmente de los vinculados a las tareas gubernativas.

Igualmente problemática resulta la interpretación del artículo 52, que dice que el Presidente «negocia y ratifica los Tratados», principalmente debido al primer verbo, que incluye en su significación corriente todos los pasos preliminares a la consagración formal, lo que supondría que conduciría personalmente la política exterior. Ahora bien: existen poderosas razones para una interpretación contraria. En primer lugar, que no se entiende cómo la política exterior, parcela fundamental de la total del Estado, pueda encomendarse a otro órgano distinto del encargado de ella, es decir, el Gobierno. En segundo lugar, tenemos que, aun tomando al pie de la letra los términos del artículo 52, la conclusión de Tratados, única cosa que se le encomienda, no agota la política exterior de un país. Pero es que, en tercer lugar, ni aun la negociación de todos los Acuerdos internacionales se le entrega, según se ve por el segundo párrafo del artículo 52 —«Es informado de toda negociación conducente a la conclusión de un Acuerdo internacional no sometido a ratificación»—; aclaración que resultaría ociosa si él condujese personalmente la política exterior. Finalmente, porque éste es uno de aquellos actos que necesitan el refrendo ministerial. Pero tampoco su intervención se limita a poner su firma, como cabeza y símbolo del Estado, en los Acuerdos internacionales solemnes, es decir, los Tratados, y a que las negociaciones se conduzcan en su nombre, porque de aquellos que no pasan por su firma, como son los del segundo párrafo del artículo 52 —los Acuerdos tipo «gentlemen agreement»—, pero que comprende, claro está, la política exterior del Estado, debe ser informado. La conclusión más lógica que nos parece cabría deducir de todo esto es que sin encomendarle la conducción de la política exterior, reservada como la interior al Gobierno, la Constitución, sin embargo, no quiere que esté disociado de ella. Las razones son claras: si el Presidente es el fiador de la independencia nacional, de la integridad del territorio y del respeto de los Tratados (art. 5.º), es natural que no esté apartado de un campo en el que, por ello mismo, en un determinado momento, puede ser llamado a asumir obligaciones especiales (artículo 16). Además, no olvidemos que éste es uno de los ámbitos en que el Presidente está más llamado a ejercer esa influencia de la continuidad de que hablaba en Bayeux.

«El Presidente de la República es el Jefe de los Ejércitos. Preside los Consejos y Comités de la Defensa Nacional» (art. 15). Sin embargo, es el primer ministro el responsable de la defensa nacional (art. 21) y es el Gobierno el que dispone de la fuerza armada (art. 20). Las mismas considera-

ciones que acabamos de recoger con referencia a la política exterior han debido de conducir a los constituyentes a no disociar al Presidente de este ámbito.

¿Qué primera conclusión —sin perjuicio de las que deduzcamos al terminar todo el análisis— cabe sacar de la consideración de las facultades del Presidente de la República que tienen relación con la actividad gubernamental en sentido no sustantivo, sino adjetivo? Una primera constatación se impone: no sólo el Gobierno aparece dotado de propia sustantividad, sino que la iniciativa política le pertenece, tanto al Gabinete como al primer ministro específicamente. Las prerrogativas del Presidente, aun utilizadas en todas sus potencialidades, no cubren la totalidad de la acción gubernamental, y lo más que le pueden dar es un control sobre ella. Por otro lado, para ser ejercitadas necesitan del refrendo ministerial del artículo 19. Esta regla, que cubre todas las facultades del Presidente en este campo, a diferencia, en general, de las que examinaremos a continuación, indica que en todo caso no se trata de poderes autónomos del Presidente; lo lógico sería, además, que al endosar la responsabilidad los ministros las decisiones reales las adoptasen éstos, prestando únicamente el Presidente su sanción formal en calidad de Jefe del Estado. Ahora bien: si se ha querido otorgar al Presidente, por su intermedio, un verdadero control, ello crearía un germen peligroso de conflictos en el seno del ejecutivo al levantar un poder —el Presidente de la República— junto a otro —el Gobierno—, y en concreto, el primer ministro.

Todas las otras facultades de que goza el Presidente en tiempos normales encajan y se ponen al servicio, en general, de las misiones que le son encomendadas en el primer párrafo del artículo 5.º y responden por lo común a la configuración del arbitraje en el sentido amplio que le dimos en su momento.

Dice el artículo 5.º que «el Presidente de la República vela por el respeto de la Constitución». Para ello dispone en primer lugar de la facultad de someter al Consejo Constitucional las leyes ordinarias y los Acuerdos internacionales. Es sabido que la Constitución de 1958 prevé un control de la constitucionalidad de las leyes y crea un Organismo «ad hoc» encargado de tal misión, junto con otras que aquí no nos interesan. En algunos casos el control es obligatorio, así en lo que respecta a las leyes orgánicas y los Reglamentos de las Asambleas parlamentarias, que deben serle sometidos obligatoriamente antes de su promulgación y puesta en aplicación, respectivamente (artículo 61, párrafo primero). Pero en otros no es así, como cuando se trata de las leyes ordinarias (art. 61, párrafo segundo) y de los Acuerdos internacionales (art. 54), en que el Consejo interviene únicamente a demanda de

determinadas autoridades, para estatuir entonces, como en las materias previstas anteriormente, sobre su conformidad con la Constitución. Una decisión negativa apareja para la norma correspondiente su no promulgación ni aplicación (art. 62) (8), y cuando se trata de Acuerdos internacionales que contienen cláusulas contrarias a la Constitución, no puede ser aprobado o ratificado sino después de la correspondiente revisión de la Constitución que armonice ambos textos (art. 54). Las autoridades que gozan en la segunda hipótesis del poder de recurrir ante el Consejo Constitucional son únicamente el Presidente de la República, el primer ministro y los presidentes de las dos Asambleas parlamentarias, que, notémoslo, no están obligados a hacerlo, sino que gozan de esa facultad, de uso discrecional.

No es nuestro objeto entrar aquí en un análisis y crítica del Consejo Constitucional en Francia. Desde nuestro punto de vista nos interesan los poderes concedidos en este campo al Presidente de la República. Este poder de recurrir es importante al no intervenir obligatoriamente el Consejo más que en algunas materias, al estar reservado a las cuatro personas citadas y al ejercerlo el Presidente a título personal, es decir, sin refrendo ministerial. Y dada la calidad «política» de las otras tres personas —que puede darse el caso de que pertenezcan a la misma mayoría—, parece que el Presidente, respondiendo a la formulación del artículo 5.º, debería desempeñar en este campo un papel especial frente a aquellos textos de iniciativa gubernamental o legislativa que implicasen una violación de la Constitución, pero ello presupondría, claro está, que se mantuviese realmente en una posición superior e independiente de la política de partido, atento únicamente a su función de «guardián» de la Constitución (9).

Especialmente, y desde esta misma perspectiva, le atañería una especial misión en la protección de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos reconocidas en el preámbulo de la Constitución de 1958 —que obra por remisión consagrando los derechos proclamados en la Declaración

---

(8) Hay una serie de modalidades en la declaración desarrolladas por la ley orgánica del Consejo Constitucional.

(9) Este papel que reservamos aquí al Presidente lo ha asumido en la actual situación el presidente del Senado, M. Monnerville, frente a la conjunción del Presidente de la República, el primer ministro y el presidente de la Asamblea Nacional, gaullistas-incondicionales ambos, y precisamente una iniciativa personal del general. Tal fue el caso del proyecto de reforma del sistema de elección del Presidente de la República de octubre de 1962, cuya inconstitucionalidad fue denunciada por el presidente del Senado ante el Consejo Constitucional. Este, sin entrar en el fondo del asunto, se declaró incompetente en una resolución de honda trascendencia desde el punto de vista jurídicoconstitucional y político. Ver en *Le Monde* de 8-XI-1962 la resolución motivada del Consejo, así como el recurso de M. Monnerville.

de Derechos de 1789 y en el preámbulo de la Constitución de 1946— contra sus posibles violaciones por las leyes ordinarias, ya que el recurso de inconstitucionalidad está cerrado a los simples ciudadanos.

En la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos la independencia del Poder judicial es un elemento determinante, según viene reconociendo toda la tradición del constitucionalismo liberal y sentaba la ley Constitucional de 3 de junio de 1958 en uno de sus principios. Ello lo recoge la Constitución de 1958, que en el título consagrado especialmente a ella (el VIII) —no habla de Poder judicial, sino de autoridad— afirma su independencia en el 64 y le atribuye esa protección en el 66. Aparte esta proclamación teórica de indudables consecuencias a efectos de control constitucional y de otras determinaciones concretas (art. 64, tercero y cuatro párrafos), la Constitución asigna un papel especial en este ámbito al Presidente de la República, asistido por el Consejo Superior de la Magistratura.

En efecto, el artículo 64, en su primer párrafo, proclama que «el Presidente de la República es el fiador de la independencia judicial». ¿Cómo velará por ella? Aparte su facultad de recurrir al Consejo Constitucional en el caso de que las leyes ordinarias la violen por cualquier causa, están las facultades concedidas al Consejo Superior de la Magistratura, que él preside, y a cuyos miembros designa aparte el ministro de Justicia, que es vicepresidente «de derecho», especialmente en una materia tan importante como el nombramiento de los magistrados. Sin embargo, debemos observar que en ello el Consejo Superior de la Magistratura dispone, con respecto al Poder ejecutivo, de muchos menos poderes en la Constitución de 1958 que en la de 1946, como se deduce de la simple comparación de los artículos 65 y 84, respectivamente, de ambos textos, con lo que la independencia judicial queda menos asegurada, evidentemente, a pesar de las proclamaciones teóricas. Igual que en el caso general de la proclamación del artículo 5.º, es evidente que sólo manteniéndose en una posición neutral e independiente de los poderes de decisión podrá velar el Presidente por la independencia judicial y parece lógico pensar que la Constitución, al encomendarle esta misión, lo ha contemplado así.

Hay otra facultad que tiene relación, con lo judicial, que es el derecho de gracia (art. 17), tradicional en los Jefes de Estado, y que no plantea problemas especiales; lo que no se entiende es por qué es de los que requieren refrendo ministerial, dada su índole peculiar.

El Presidente de la República, que en su calidad de Jefe del Estado promulga las leyes, cuyo acto debe efectuar en el término imperativo de los quince días que siguen a la transmisión al Gobierno de la ley adoptada, dispone, sin embargo, de la facultad, antes de la expiración de este plazo,

de pedir al Parlamento una nueva deliberación de la ley o de alguno de sus artículos, que no podrá ser rehusada (art. 10). Se trata de un poder notablemente inferior al derecho de veto de que goza, por ejemplo, el Presidente de los Estados Unidos, que exige, para ser superado, una mayoría cualificada, pero que, no obstante, le otorga la facultad de pedir al Parlamento una nueva reflexión, que reconsidere su decisión. Desde la perspectiva del Presidente como Poder moderador, de que hemos hablado tantas veces, en su función de velar por los supremos intereses del país, y de igual modo que con la presidencia del Consejo de Ministros, se entiende esta prerrogativa, que, sin embargo, ejerce asociada con el Gobierno, puesto que requiere el refrendo ministerial. Desde aquella óptica, lo lógico sería que fuese personal, puesto que, además, normalmente el Gobierno y la mayoría de las Cámaras que han aprobado la ley pertenecerán al mismo equipo o coalición. Nótese que no se trata aquí de un juicio sobre la constitucionalidad de la ley como en el caso visto anteriormente, sino de un juicio político sobre su conveniencia y oportunidad. Pero, como decíamos, no dispone de un derecho de veto, sino simplemente de pedir una reconsideración de la decisión.

A este mismo orden de ideas cabe referir el derecho de dirigir mensajes al Parlamento del artículo 18. El contexto de la Constitución y la misma manera en que están configurados —son personales, no dan lugar a debate— ponen de manifiesto que se trata de algo muy diferente, tanto de los discursos de la Corona del parlamentarismo británico, en que tras ella habla el Gobierno definiendo su programa para la legislatura que se inicia, como de los mensajes del Presidente de los Estados Unidos al Congreso. El equivalente de éstos en la Constitución de 1958 son la exposición por el primer ministro de su programa y las declaraciones de política general ante el Parlamento del artículo 49, seguidas de debate y eventualmente de votación. Estos mensajes, que igualmente no hay que confundir con los del artículo 16, serán el medio de hacer oír su voz en determinados momentos al servicio de aquellas misiones y fines.

Según el artículo 30, las sesiones extraordinarias del Parlamento que no son de pleno derecho (10) son abiertas y cerradas por decreto del Presidente de la República. La Constitución de 1958, en su artículo 29, exige una serie de requisitos para que el Parlamento se reúna en sesión extraordinaria: pe-

---

(10) La Constitución de 1958 distingue entre sesiones ordinarias, de pleno derecho (artículo 28), y extraordinarias, unas de pleno derecho (arts. 12 y 16, respectivamente después de una disolución y en las circunstancias excepcionales del último) y otras a iniciativa gubernamental o parlamentaria que son a las que nos estamos refiriendo (artículos 29 y 30).

tición del primer ministro o de la mayoría de los miembros que componen la Asamblea Nacional, con la limitación, respecto a las de iniciativa parlamentaria, que no pueden pedir una nueva reunión en el mes que sigue a la clausura de una anterior, y en ambas que versen sobre un orden del día determinado; además, en las de iniciativa parlamentaria, la clausura interviene desde que se agota el orden del día para el que fueron convocadas, y lo más tarde, a los doce días, a contar de su reunión. Ahora bien, cumplidos estos requisitos, ¿debe el Presidente efectuar la convocatoria o dispone de una facultad discrecional? Este artículo, que no fué de los que suscitaron más interés en el momento de la entrada en vigor de la Constitución, centró la atención pública más tarde al suscitarse en torno a su interpretación uno de los debates constitucionales más importantes de la V República.

En efecto, demandada en marzo de 1960 por un número de miembros de la Asamblea Nacional mayor del exigido una reunión extraordinaria del Parlamento para tratar del problema agrícola, el general De Gaulle se negó a firmar el decreto de convocatoria, fundándose en que la Constitución le concede un poder de apreciación en la materia —aun reunidos los requisitos formales del artículo 29, como así sucedía en esa ocasión y él no negó—, y basando su negativa en ese caso concreto en que la petición parlamentaria era contraria al espíritu de la Constitución y al funcionamiento regular de los Poderes públicos, así como al interés del país; es decir, comportándose como un verdadero árbitro (11).

Ahora bien: si hay que dar la razón a los profesores Prelot y Burdeau cuando dicen que no se puede examinar esta disposición recurriendo a los precedentes de la III y IV Repúblicas por el diferente espíritu que informa al nuevo régimen, y que parece lógico el arbitraje del Presidente en la materia, creemos, contra su opinión, y de acuerdo con la del profesor Jiménez de Parga, que los textos no dan pie a la interpretación que hizo el general De Gaulle. En efecto, el artículo 29 establece que «el Parlamento se reúne en sesión extraordinaria...» (aquí los requisitos), y el 30, que «... las sesiones extraordinarias son abiertas y cerradas por decreto del Presidente de la República»; nada más, que era lo que había afirmado en su día M. Debré en su discurso ante el Consejo de Estado: «Las sesiones extraordinarias pueden ser decididas por voluntad del Gobierno o de la mayoría del Parlamento.» Lo más que le incumbiría —y aquí hallaríamos la razón de ser del artículo— sería apreciar si se dan aquellas condiciones que ya hemos recogido

---

(11) La argumentación del general está expuesta en la carta que dirigió el 18 de marzo al presidente de la Asamblea Nacional, recogida por A. PASSERON en *De Gaulle Parle*, Plon, 1962, págs. 75-77, donde se sitúa en su contexto y se trazan las vicisitudes del asunto.

para la convocatoria y pronunciar la clausura en cuanto se hubiese agotado el orden del día concreto para que fué reunida, y a lo más tardar a los doce días, evitando que el Parlamento, gracias a las sesiones extraordinarias, quisiese franquear los límites que ha impuesto la Constitución —con su clara voluntad limitativa— al tiempo de reunión de las Asambleas parlamentarias.

Por otro lado, subjetivamente, «ese decreto no formaliza una facultad arbitral del Jefe del Estado» (Jiménez de Parga), dado que es uno de los actos que necesitan el refrendo ministerial, que no están incluidos en el sector presidencial autónomo, que responsabilizan al primer ministro que lo firma, que no es un árbitro; que es lo que lleva finalmente a Burdeau a negar el poder discrecional del Presidente (12).

Con esto llegamos a los poderes más importantes de que dispone. En primer lugar la facultad de disolver la Asamblea Nacional (art. 12). Constitucionalmente es uno de los actos del Presidente que no necesitan refrendo ministerial y que ejerce sin otras limitaciones que la simple obligación, por un lado, de consultar al primer ministro y a los presidentes de las Asambleas antes de pronunciarla y, por otro, de no poder proceder a una nueva disolución en el año que sigue a las elecciones, consecuencia de una disolución; pudiéndola pronunciar, *a sensu contrario*, en el año que sigue a unas elecciones ordinarias. No está, pues, condicionada a la existencia de una crisis ministerial como sucedía en la Constitución de 1946 (13), en que pertenecía, además, al Consejo de Ministros; apartándose, igualmente, del sistema de disolución automática propugnada por algunos políticos y constitucionalistas del vecino país (14).

Queda, pues, configurada como una facultad personalísima del Presidente y prácticamente discrecional —con la única limitación del intervalo de un año entre dos disoluciones— todo lo cual nos pone de manifiesto que ha sido concebida por los constituyentes como uno de los medios fundamentales en el ejercicio de su función arbitral. En efecto, no se trata simplemente de un

---

(12) La opinión del profesor JIMÉNEZ DE PARGA: «De Gaulle ante su propia Constitución», en *Formas Constitucionales y Fuerzas Políticas*, colección «Ventana Abierta», Editorial Tecnos, Madrid, 1961, págs. 90-92. Las de BURDEAU y PRELOT en obras citadas, págs. 511-513 y 661-662. Igualmente en sentido denegatorio de la facultad de apreciación del Presidente el profesor VEDEL: «Cours de Droit Constitutionnel et d'Institutions Politiques, 1960-1961», en *Les Cours de Droit* (polycopié).

(13) En ésta la disolución estaba rodeada de tales condiciones restrictivas que hacían difícil su utilización, más cuando la mayoría de las crisis eran extraconstitucionales.

(14) Entre los primeros PAUL REYNAUD, entre los segundos M. DUVERGER antes de adherirse al régimen presidencial.

instrumento otorgado al Presidente para arbitrar, acudiendo a la decisión del pueblo, los conflictos entre el Gobierno y la Asamblea Nacional —reforzando al mismo tiempo la posición de aquél mediante la amenaza de la disolución, objetivo también claro de los constituyentes— o resolver una situación de inviolabilidad política, sino que, por una parte, al ser discrecional, él decidirá, en presencia de una crisis, si se puede resolver con la misma Asamblea, llamando a otro Gobierno —con lo cual éste pierde un arma poderosa— o hay que dar paso a unas elecciones, y de otra, al no estar ligada a ese evento, le servirá, como ya pusimos de manifiesto, para acudir a la decisión del país cuando estime conveniente o necesario que aquél, independientemente de una crisis ministerial, y antes del plazo fijado para la renovación de la Asamblea, manifieste claramente si ésta y su orientación —y con ella el Gobierno— continúan gozando de su confianza, expresando su voluntad y sentir, ante, por ejemplo, un cambio de circunstancias o la inminencia de unas importantes decisiones a adoptar, o por la presencia de unas graves divergencias en el seno de la representación nacional y de la opinión pública, etc., todo ello al servicio de los postulados del artículo 5.º

Similar objetivo —que el pueblo pueda manifestar directamente su parecer sobre las cuestiones más importantes— persigue el desarrollo del referéndum en la Constitución de 1958. En el lugar reservado a este procedimiento de consulta popular en este texto constitucional hay que ver muy directamente la mano del general De Gaulle, que por diversos motivos —a alguno de los cuales ya aludimos y que completaremos al final— mostró de antiguo una decidida preferencia por este procedimiento de democracia directa. En cuanto a la decisión de recurrir a él debía pertenecer, como ya vimos, al Presidente en su calidad de árbitro, cuando estimase conveniente que el pueblo manifestase clara y directamente su parecer sobre cuestiones de gran trascendencia, estableciéndose así en la Constitución de 1958 en su artículo 11.

Ahora bien, y prescindiendo por el momento del referéndum del artículo 89 relativo a la reforma constitucional, el 11 no deja de encuadrar su uso dentro de un marco en principio bastante estricto. En primer lugar, la propuesta de someter un asunto a referéndum y la decisión de llevarlo a cabo están separadas, perteneciendo la primera exclusivamente al Gobierno y (alternativamente) a las dos Asambleas conjuntamente, con la particularidad, en el primer caso, de que el Gobierno no puede proponerlo sino durante las sesiones parlamentarias. Pero si al Presidente no le pertenece la iniciativa, guarda entera y exclusivamente en su poder la decisión de dar curso a la propuesta, puesto que el artículo 11 dice que «puede someter» y es uno de los actos exentos de refrendo ministerial. De esta forma, teóricamente, se ha preservado, en general, el equilibrio de poderes, evitando que pueda servir de instru-

mento en manos de uno de los órganos del Estado en contra de los otros o para hacer pasar, por encima de ellos, sus propias concepciones.

Primeramente, del Presidente de la República puesto que, aparte que contradiría su papel de árbitro que lo utilizase como arma personal, no le pertenece la iniciativa —estamos hablando de la teoría y del derecho, otra cosa es el hecho como veremos—; pero al guardar la decisión podrá y deberá apreciar, desde su posición superior, si el referéndum propuesto responde a una necesidad nacional o es un arma partidista. La cláusula que hemos visto respecto a los de iniciativa gubernamental, sin contar la intervención presidencial, tiende al mismo fin: evitar el uso abusivo del referéndum por parte del Gobierno, pues a la Asamblea Nacional, si no al Senado, siempre le quedará el recurso de censurar al Gobierno (15). En cambio, nada podrá el Senado si el Presidente, el Gobierno y la Asamblea Nacional están de acuerdo. No es posible una utilización en contra del Gobierno, aun en la hipótesis de la conformidad del Presidente, al versar exclusivamente, según el artículo 11, sobre los proyectos de ley, es decir, los textos de iniciativa gubernamental, no debiendo confundirse a este respecto la iniciativa del texto que sólo pertenece al Gobierno con la propuesta de someterlo a referéndum que poseen tanto el Gobierno como las dos Asambleas conjuntamente; como ha observado justamente el profesor Duverger a propósito de los segundos: «Suponen que frente a un gran problema que divide a la opinión el Parlamento deja a la nación el cuidado de pronunciarse» (16).

Pero queda un segundo tipo de limitaciones referentes a las materias que pueden ser objeto de él. Según el artículo 11 se puede someter a referéndum «todo proyecto de ley relativo a la organización de los poderes públicos, que implique la aprobación de un acuerdo de comunidad o que tienda a autorizar la ratificación de un tratado que sin ser contrario a la Constitución incidiera sobre el funcionamiento de las instituciones» (17). Si el segundo y el tercer caso no plantean especiales dificultades no sucede así con el primero: ¿Qué hay que entender por organización? (18), sin contar con el significado que hay que dar a la expresión «todo proyecto de ley», que si no parecía ofrecer

---

(15) Así lo hizo en octubre de 1962 con ocasión del referéndum sobre la reforma del sistema de elección presidencial.

(16) Obra citada, 4.<sup>a</sup> ed., 1959, tomo II, pág. 530. En igual sentido VEDEL, curso citado, pág. 844.

(17) Por ejemplo las delegaciones de soberanía en materias determinadas en favor de organizaciones supranacionales, por ejemplo la Comunidad europea.

(18) El profesor DUVERGER, en obra citada, 7.<sup>a</sup> edición, pág. 520, habla de dos significados: uno restringido, que abarcaría sólo la estructura de los poderes; otro amplio, que incluiría igualmente la competencia, inclinándose por el segundo.

dudas a los constitucionalistas, en el sentido que excluía toda proporción relativa a la reforma de la Constitución, dándose únicamente en el ámbito de ésta, es decir, en el de las leyes orgánicas y ordinarias, no lo entendió así el general De Gaulle en su día, precisamente con motivo del proyecto de ley relativo a la reforma del sistema de elección presidencial en octubre de 1962 (19).

La cuestión se agrava al no existir ningún órgano encargado de controlar la legalidad constitucional del referéndum. La cosa parece clara en lo que atañe a la intervención del Consejo Constitucional —e igualmente del Consejo del Estado— respecto a la misma decisión de recurrir a él, pues como ha observado el profesor Vedel: «Jurídicamente el Consejo Constitucional no es un órgano que posea una competencia definida por una cláusula general..., los constituyentes tuvieron, al contrario, buen cuidado de definir las competencias del Consejo Constitucional como competencias de atribución», y después de señalar que gran número de cuestiones quedan fuera de su apreciación, incluye expresamente entre estas últimas «la decisión de recurrir al referéndum» (20). Según el artículo 59 la competencia del Consejo Constitucional se limita a «velar por la regularidad de las operaciones del referéndum y a proclamar los resultados». Ahora bien, una vez realizado el referéndum y aprobado en su caso el proyecto de ley, y antes de su promulgación, parecía que obligatoriamente en la hipótesis de una ley orgánica y facultativamente, por cualquiera de las autoridades que gozan de esa facultad, cuando se tratase de una ley ordinaria, debería o podría ser sometido al Consejo Constitucional, de acuerdo con el artículo 61, para apreciar su conformidad con la Constitución; pero habiéndolo hecho así el Presidente del Senado en el referéndum de octubre de 1962, el Consejo Constitucional, como ya vimos en la nota 9, se declaró incompetente sin entrar en el fondo del asunto, declarando que las leyes aprobadas por referéndum escapaban a su control (21). Con esto no hay ningún recurso jurisdiccional contra los referendums abusivos.

En definitiva, este procedimiento que con el texto Constitucional delante parecía excepcional y limitado, marcando un retroceso respecto a su configuración en el pensamiento del general De Gaulle antes de 1958, será utilizado con gran generosidad por éste, mediante una interpretación extensiva de sus

---

(19) Ya aludimos a esta cuestión en la nota 1 del artículo anterior y que no entrábamos en su discusión que sería materia de todo un artículo.

(20) En *Le Monde*, de 14-IX-61, «Le Conseil Constitutionnel n'est pas compétent», y en curso citado, págs. 1.068-72.

(21) Esta interpretación sostuvo igualmente el profesor DUVERGER en *Le Monde*, de 17-X-62, «La Validité du Scrutin de 28 octobre».

cláusulas (22), convirtiéndose no sólo en instrumento de su arbitraje nacional sino de su gobierno personal.

El Presidente de la República participa en el procedimiento de reforma constitucional del artículo 89 de la siguiente forma: en primer lugar, poseyendo, juntamente con los miembros del Parlamento, la iniciativa de la revisión, aunque deba obrar a propuesta del primer ministro que de esta forma tiene la iniciativa de la iniciativa. ¿Debe seguir obligatoriamente la propuesta de este último? Creemos que no basándonos en la comparación con el artículo 39 relativo a la iniciativa de las leyes no constitucionales, en que ésta parte directamente del primer ministro: ¿Qué otro motivo tiene hacer intervenir aquí al Presidente sino concederle un control —muy de acuerdo, además, con su papel de árbitro— que plasma en la posibilidad de no dar curso a la propuesta del primer ministro? Aquélla se manifiesta en segundo lugar en la facultad de sustituir el procedimiento normal previsto en el segundo párrafo del artículo 89 por el del tercer párrafo, es decir, prescindir del referéndum y someter la revisión al Parlamento convocado en Congreso (23), aunque dicha decisión no es personal sino que necesita del refrendo ministerial del artículo 19.

Si recapitulamos ahora sobre el alcance y sentido de este segundo grupo de poderes que configuran, con la excepción de aquellos que necesitan el refrendo ministerial, la esfera de acción autónoma del Presidente de la República, vemos que presentan unos rasgos comunes que los delimitan con bastante precisión. Por una parte, bien que de indudable entidad y que conceden al Presidente una intervención profunda en la marcha del Estado, se trata de poderes y prerrogativas no sólo destinados, por su misma índole, a ejercerse de forma discontinua, no cotidiana, sino, más aún, excepcionalmente, so pena, en caso contrario, de desnaturalizarse o de introducir y reflejar una profunda perturbación en la vida del Estado y de la nación; no es concebible,

---

(22) No sólo en el de octubre de 1962 sino asimismo en los de enero de 1961 y abril de 1962. Así si el artículo segundo del proyecto de ley sometido a referéndum el 8 de enero de 1961 encajaba en alguna de las materias del artículo 11, no así el primer artículo de este mismo proyecto de ley, ni tampoco el primero del proyecto de ley sometido a referéndum el 8 de abril de 1962 y, sobre todo —en los dos anteriores cabía una interpretación favorable—, el art. 2.º de este último. En este sentido BURDEAU, obra citada, págs. 553-54. En contra DUVERGER, obra citada, 7.ª ed., páginas 521-22.

(23) Sobre la interpretación que hay que dar al tercer párrafo del artículo 89 en relación con el segundo, se ha suscitado la duda de si el segundo procedimiento supone simplemente la sustitución del referéndum por el sometimiento al Congreso, es decir, sólo afecta a la segunda fase del proceso de aprobación o, por el contrario, alcanza igualmente, y por tanto sustituye a la aprobación por separado por las dos Cámaras.

en efecto, recordando lo que ya hemos dicho, que el Presidente se dirija al Parlamento fuera de contadas ocasiones, en momentos verdaderamente importantes, o que devuelva para nueva deliberación todas o la mayoría de las leyes, o que tenga que recurrir continuamente al Consejo Constitucional; el referéndum sólo está previsto como procedimiento legislativo extraordinario, y similares consideraciones cabe aplicar a la disolución. Por otro lado, no sólo se distinguen claramente de la actividad de «gobierno», sino que igualmente no comportan propiamente una facultad de hacer, sino más bien de requerir, al Parlamento, al Consejo Constitucional, al pueblo. Responden de esta forma, pese a todo su relieve, al significado propio de todo poder arbitral, destinado a mantenerse en un segundo y, a la vez, elevado plano, interviniendo sólo en contadas ocasiones cuando, según la expresión clásica, la máquina se desregla, el interés nacional lo exige, etc., no llevando aparejado además, pues ello le convertiría en Soberano, el poder de decisión, sino el de poner en marcha los mecanismos de decisión.

Poco diremos de los poderes excepcionales de que dispone en virtud del artículo 16 cuando se dan las circunstancias definidas en este mismo artículo, tanto por ser uno de los temas más estudiados (24) cuanto porque a nuestros efectos nos interesa sobre todo la imagen constitucional del Presidente en «tiempos normales». Ya evocamos a qué recuerdos y consideraciones respondían las responsabilidades y poderes especiales del Presidente en circunstancias extraordinarias —incrementadas en 1958 por las peculiaridades de la guerra atómica— siendo este artículo, en que se recoge lo que venía formulando desde Bayeux, uno de los de directa inspiración del general y en que más insistió en las diversas fases de elaboración de la Constitución de 1958.

Ahora bien; observemos que, según el artículo 16, y a diferencia de lo que venía exponiendo el general De Gaulle que sólo recogía la primera condición, no basta con una «amenaza grave e inmediata», «a las instituciones de la República, la independencia de la nación, la integridad del territorio o el cumplimiento de sus compromisos internacionales» (1.ª condición), sino que se requiere, además, que se produzca una interrupción en «el funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales» (2.ª cláusula ésta que no figuraba en la primitiva redacción, siendo introducida ante la emoción suscitada por la primera redacción según nos recuerda Duverger, debiendo estar inspiradas las medidas que adopte con ese motivo «por la voluntad de asegurar a los poderes públicos *constitucionales* en el *menor plazo posible* (los subrayados son nuestros) los medios de cumplir su misión» (art. 16,

---

(24) En España ha prestado especial atención a este punto el profesor JIMÉNEZ DE PARGA.

párrafo tercero). De este modo, y con pie en la letra de la Constitución, no se conceden los plenos poderes al Presidente simplemente cuando se produzca una situación que ponga en peligro esos bienes supremos y mientras dure ella, sino *sólo* en cuanto los Poderes públicos «normales» no puedan funcionar regularmente, debiendo ser guía de sus decisiones el lograr cuanto antes que los Poderes públicos constitucionales, o sea los previstos y definidos en la Constitución y no cualesquiera otros, puedan cumplir su misión, es decir, restaurarlos en la plenitud de su funcionamiento y de sus prerrogativas, lo que, repetimos, está en evidente retroceso con lo formulado en Bayeux y en otros textos anteriores a 1958.

Sin embargo, como ha sido repetidamente señalado, el Presidente goza de unas facultades prácticamente discrecionales. En primer lugar él aprecia si se dan las condiciones requeridas por el artículo 16; condiciones que por su misma indeterminación —¿qué hay que entender por «amenaza grave e inmediata» y por «interrupción del funcionamiento regular?»— dejan un margen amplísimo. Así, se ha discutido si en el único caso de utilización del artículo 16, en abril de 1961, con ocasión del pronunciamiento de Argel, se daba la segunda condición, y verdaderamente había lugar a las dos respuestas. El Presidente únicamente debe consultar, antes de hacer uso del artículo 16, al primer ministro, a los dos presidentes de las Asambleas parlamentarias y al Consejo Constitucional; de todos modos, a pesar de que se trata de un simple dictamen no vinculante, un parecer contrario de estas altas autoridades siempre supondría un obstáculo moral y podrá alertar, y en su caso, movilizar a la opinión contra un golpe de Estado «legal» del Presidente bajo la máscara del artículo 16. También le pertenece la decisión de poner fin a los plenos poderes, para los que no se fija límite de duración, y aunque éstos deberían lógicamente cesar cuando desaparezcan las circunstancias que los motivaron, su apreciación, por las mismas razones que expusimos más arriba, dejan un margen enorme. De hecho el general De Gaulle, en 1961, mantuvo su vigencia cuando a todas luces había desaparecido la segunda condición (25), interpretando el artículo en el sentido de su concepción propia, que sólo requería la existencia de la primera, lo que ha sido considerado con razón como una violación clara de la Constitución. Por eso el profesor Jiménez de Parga, comparando la dictadura constitucional

---

(25) El mismo general reconoció en diversas ocasiones, felicitándose, que durante su vigencia no había sido necesario modificar «el ejercicio normal de las atribuciones del Gobierno y del Parlamento» (Comunicado de la Presidencia de la República de 20 de septiembre de 1961 anunciando para fin de mes el término de la aplicación del artículo 16. En *De Gaulle Parle*, pág. 119).

romana con la de la V República, ha dicho que ésta se queda más atrás que la primera (26).

En segundo lugar, los poderes presidenciales son prácticamente ilimitados. La Constitución dice que puede adoptar «las medidas exigidas por las circunstancias» (primer párrafo), lo que si parece una limitación, en verdad, deja un margen inmenso; lo mismo cabe decir de la frase «Dichas medidas deben estar inspiradas por la voluntad de asegurar a los Poderes públicos constitucionales...» (tercer párrafo). No hay un cuadro fijo en que se deba mover el Presidente, que no pueda desbordar, como acontece, por lo general, en las diversas reglamentaciones de los «estados de excepción» y así establecía la misma Constitución de Weimar en su famoso artículo 48. En 1961 el general De Gaulle creó Tribunales especiales, modificó o extendió la aplicación de reglas protectoras o restrictivas, respectivamente, de los derechos y garantías de los ciudadanos. Lo único que no podrá hacer el Presidente, según el parecer de la mayoría de los constitucionalistas, es modificar la Constitución, apoyándose para ello en la expresión Poderes públicos constitucionales del párrafo tercero, aunque lo contrario afirmase en su día el profesor Pinto, fundándose en que el artículo 16 no habla de los mismos poderes (27).

En cuanto a los mecanismos de control de estas medidas son debilísimos. La Constitución sólo dispone que debe *consultar* a su propósito al Consejo Constitucional (párrafo tercero). Dada la interpretación restrictiva de su propia competencia que ha adoptado este órgano, no es probable que se mostrase inclinado a juzgar de la constitucionalidad de las «decisiones» (forma jurídica de los actos del Presidente bajo el artículo 16) que en el ámbito legislativo (del art. 34) tomase el Presidente. El Consejo de Estado, por su parte, ha distinguido (en 1962) entre las «decisiones» adoptadas en el campo de lo reglamentario (del art. 37), sujetas a su control, y las tomadas en el de lo legislativo (del art. 34), que escapaban a él por ser actos legislativos. Los Tribunales civiles y militares también se declararon incompetentes o proclamaron la legalidad de la creación por el Presidente de Tribunales especiales bajo el artículo 16 (28).

En definitiva, la principal garantía es la reunión de pleno derecho del Parlamento y la imposibilidad de disolver la Asamblea Nacional durante su vigencia; al Parlamento le quedará el recurso, si logra reunirse efectiva-

(26) En *Los regímenes políticos contemporáneos*, pág. 192, y *La V República Francesa. Una puerta abierta a la Dictadura Constitucional*.

(27) En *Le Monde*, de 25-V-61, «L'Article 16 et la réforme de la Constitution».

(28) Ver la recopilación de P. SOUTY: *Documents sur la Constitution de la V République. Legislation et Jurisprudence*. Edition Montchrestien, 1964, págs. 86-88.

mente y existe la mayoría requerida para ello, de acusar al Presidente de «alta traición» (arts. 67 y 68) por violación manifiesta de la Constitución. A la minoría, en cambio, en el caso de una mayoría cómplice del Presidente de la República, sólo le quedará el recurso de apelar a la opinión.

Hay una última cuestión. Las «decisiones» que adopta el Presidente, en virtud del artículo 16, ¿dejan de estar en vigor cuando cesa la aplicación de éste o prolongan su vigencia más allá? Lo lógico sería lo primero por su mismo carácter excepcional, tanto por el sujeto que las dicta —que no es el titular normal del Poder normativo— como por el objeto. Sin embargo, no sucedió así en 1961; algunas tenían marcado desde el momento de su adopción un periodo de validez, que resultó extenderse más allá del término de aplicación del artículo 16; respecto a otras, las más importantes, que no lo tenían establecido, les fijó, en su última «decisión» de 29 de septiembre, como fecha tope en general el 15 de julio de 1962, justificando su prolongación por las necesidades de mantenimiento del orden —a reserva, no obstante, de que se decidiese otra cosa por el Parlamento—. Dado que la Constitución no establece nada taxativamente— a pesar de que por el sentido del mismo artículo 16 es totalmente plausible la conclusión que dedujimos al principio—, existe un riesgo de prolongación, sobre todo con un Parlamento poco preocupado de las libertades públicas. De todos modos parece claro, de acuerdo con lo que estableció el general De Gaulle en 1961, que el Parlamento podrá poner fin a su vigencia cuando cese la aplicación del artículo 16, tanto cuando tengan un plazo establecido como cuando no lo tengan, dado que entonces aquél recupera la integridad del Poder legislativo —que temporalmente había asumido el Presidente— y en virtud del principio de que una ley posterior deroga a una anterior. Creemos que es de perfecta aplicación a esta materia lo dispuesto en el artículo 38, último párrafo, a propósito de las ordenanzas. En ambas situaciones se trata de un desplazamiento temporal del Poder legislativo del órgano normal a uno extraordinario, con la diferencia, en el caso del Presidente bajo el artículo 16 de ser una delegación ilimitada y establecida directamente por la Constitución y no limitada y parlamentaria, como en el caso del Gobierno.

Para terminar, unas observaciones sobre el Cuerpo electoral presidencial y la duración de su mandato (art. 6.º), dejando al margen lo referente a la vacancia de la Presidencia y al impedimento del Presidente, así como lo relativo al escrutinio mismo (art. 7.º). Según el artículo 6.º en su primitiva redacción, el Presidente de la República era elegido por un Colegio electoral integrado por cinco categorías de personas: 1.º Los parlamentarios. 2.º Los consejeros generales. 3.º Los miembros de los Consejos Municipales (no todos; el número por cada Municipio variaba según su población: desde los

menores de 1.000, en que sólo lo era el alcalde, hasta los mayores de 9.000 habitantes, en que lo eran todos los miembros del Consejo Municipal, pasando por una serie de escalones) y delegados elegidos por los Consejos Municipales (suplemento en favor de los Municipios mayores de 30.000 habitantes en proporción a su población). 4.º Los miembros de las Asambleas y los representantes de los Consejos de las colectividades administrativas de los territorios de Ultramar; y 5.º Los representantes de los Estados miembros de la Comunidad (29). En palabras del General: «Por los ciudadanos que detentan un mandato público» (discurso de 4-IX-58).

Este Colegio electoral, en que predominaban con aplastante mayoría los representantes municipales (según datos de Duverger, en la elección de 1958, 72.500 sobre 81.500) y en que los parlamentarios (alrededor de unos mil) quedaban totalmente sumergidos en aquella masa, se apartaba de los dos sistemas más corrientes de elección presidencial vigentes en Occidente: el sufragio universal (en los regímenes presidencialistas en general), y un Colegio electoral numéricamente pequeño, en el que, si no forman parte exclusivamente (Constitución francesa de 1946), tienen un peso aplastante (Constitución italiana de 1947) o decisivo (Constitución alemana de 1949) los parlamentarios.

Ya expusimos las razones que habían impulsado al General a rechazar el segundo sistema, es decir, la elección por los parlamentarios reunidos en Congreso, que era el establecido bajo la III y IV Repúblicas; razones reiteradas por M. Debré, coautor destacado de la Constitución, en el discurso que pronunció ante el Consejo de Estado en pleno, presentando y defendiendo el proyecto de Constitución que ese alto Cuerpo consultivo debía dictaminar. Dijo allí, sustancialmente, que, dadas las altas misiones que incumbían al Presidente de la República, que superaban el marco de un mero arbitraje entre los partidos, convenía arrancarle en su elección del ámbito parlamentario, donde se desarrollan esencialmente las luchas partidistas, para que no quedase preso en sus orígenes, impidiéndole elevarse al nivel que le impone su significación en la vida del Estado (30).

Pero ¿por qué no elegirle entonces por sufragio universal directo, con la autoridad que daría al Presidente la consagración popular inmediata? Las razones las expuso M. Debré en el citado discurso. Había primeramente una, derivada de la calidad de Presidente de la Comunidad que ostentaba

---

(29) Este último grupo no llegó a participar en la elección de 1958.

(30) Este discurso, al que ya hemos aludido y al que nos volveremos a referir por su autoridad, está recogido en el número de la *Revue Française de Science Politique* dedicado a la Constitución de 1958, de marzo de 1959.

el de la República, que hubiese impuesto la participación electoral de todos los ciudadanos de los Estados de la Comunidad con las dificultades inherentes a un escrutinio tan inmenso y disperso. Pero existía otra más importante a efectos internos franceses que señaló en aquellas fechas: no sería posible establecer la autoridad nacional de que debe gozar el Presidente sobre un sufragio tan dividido como el francés y en el que peso tan decisivo desempeñan los votos comunistas. El razonamiento implícito parecía ser el siguiente: en el caso de varios candidatos, representantes de los diferentes partidos, y que se mantuviesen en la segunda vuelta, el elegido lo sería probablemente por mayoría relativa; no sólo no sería el elegido de toda la nación, sino ni siquiera de la mayoría, sería el presidente de un partido por mucho que, una vez elevado a la suprema magistratura, se desprendiese de ese carácter. En el caso de que se formasen dos grandes bloques, o sería el Presidente de la derecha o el de la izquierda, con el agravante e hipoteca, en la segunda hipótesis, de los votos comunistas, considerados no nacionales, pero necesarios para el triunfo de un candidato de esa última tendencia.

En cambio, con el adoptado, por la misma índole del Cuerpo electoral, no se producirían la movilización de pasiones y la polarización partidista que se darían en los otros dos, aunque de modo diferente. Gozaba, además, ese Colegio, a juicio de M. Debré, de la representatividad necesaria para asentar sólidamente el prestigio del Presidente, pues estando Francia compuesta de miles y miles de Municipios, los mandatarios locales reflejan fielmente la realidad sociológica francesa. Este sufragio indirecto, de «notables» locales, fué juzgado en su día de forma diferente por los principales constitucionalistas del vecino país, atacado fuertemente por M. Duverger y G. Vedel, fué defendido por M. Prelot y G. Burdeau, con argumentos de mucho peso en ambos casos (31).

El tiempo del mandato presidencial tenía también gran importancia en el pensamiento de los constituyentes. Este era, en efecto, un elemento fundamental para completar el perfil del Presidente como verdadero «Monarca republicano», de que había hablado repetidamente M. Debré. Llamado el Presidente a representar la continuidad, lo permanente, se requería para ello un mandato lo suficientemente largo que le sustrajese, además, el máximo tiempo posible a los avatares y pasiones inevitables a toda elección. En su

---

(31) Ante la imposibilidad de recoger los argumentos de unos y otros, dada ya la extensión de este trabajo, nos remitimos a sus obras. M. DUVERGER en su artículo en el número citado de la *Rev. Fr. de Sc. Pol.*, de enero-marzo 1959, y en las ediciones de su manual desde 1959 a 1963. BURDEAU: «La Conception du Pouvoir selon la Constitution Française du 4-octobre-1958», en el número citado de la *Rev. Fr. de Sc. Pol.* y *Manual* cit. PRELOT: *Pour Comprendre la Nouvelle Constitution*.

día, M. Debré había pensado en uno mayor, pero al final se recogió el de siete años, que era el de las Constituciones de la III y IV Repúblicas, y en general, más cercano al establecido en las diversas Constituciones para los poderes arbitrales, que no para los de decisión.

\* \* \*

Quizá se pueda aplicar a la Constitución francesa de 1958 lo que decía C. Schmitt, a propósito de la alemana de Weimar (32), que contenía latentes varios regímenes posibles cuyo eventual despliegue dependería de una serie de factores de hecho, extremo que no han dejado de señalar la mayoría de los comentaristas, y a lo que ha contribuido la ambigüedad del texto, fruto no sólo de una mediocre y apresurada redacción, sino principalmente de las diferentes aportaciones que confluyeron a él y de los compromisos que no dejaron de producirse al elaborarlo (33), más las dificultades inherentes al sistema que se pretendía instaurar y que ya apuntamos al final de nuestro anterior artículo.

Sin embargo, conviene no exagerar. A pesar de lo acabado de afirmar, creemos que el texto dibuja una imagen que se impone sobre otras mucho más hipotéticas. Tenemos para empezar esas definiciones generales de los artículos 5.º, 20 y 21, que precisan claramente las respectivas funciones del Presidente de la República, el Gobierno y el primer ministro, y según las cuales la de aquél es arbitral, para asegurar el funcionamiento regular de los Poderes públicos y la continuidad del Estado, mas esa misión de garantía a que hace referencia el segundo párrafo del artículo 5.º, pero que por la índole de los bienes protegidos sólo juega excepcionalmente. La determinación y conducción de la política de la nación —sin exclusiones, y no sólo la ejecución— se atribuye expresamente al Gobierno —bajo la dirección del primer ministro—, que aparece como órgano formalmente distinto del Presidente de la República.

---

(32) *Teoría de la Constitución*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, páginas 394 y sig.

(33) Aparte el trabajo de GOGUEL en el número de marzo de 1959 de la *Rev. Fr. de Sc. Politique*, se encuentran precisiones en la mayoría de los manuales, cursos y otros comentarios del texto del 58. Recordemos, a este propósito, que si el general De Gaulle logró prescindir para elaborar y aprobar la Constitución del trámite de las Asambleas, debía sujetarse a las bases de la ley de 3 de junio de 1958, y de su Gobierno —aparte la presencia en el C. C. C.— formaban parte representantes de todos los partidos «tradicionales» excluidos los comunistas, con una intervención especial, en la elaboración, de los ministros de Estado, destacadas figuras de aquellos.

El examen del articulado creemos que corrobora este punto de partida. Si prescindimos de los poderes del artículo 16, gran parte de las facultades presidenciales, y en todo caso las que ejerce autónomamente —con exclusión del nombramiento del primer ministro— tienen aquel carácter o se ponen al servicio de la tutela de la Constitución que le encomienda el mismo artículo 5.º; confirmando y respondiendo a la vez a ese carácter, son de uso discontinuo, excepcional, no le otorgan un poder de decisión sobre el fondo del asunto, sino la facultad de advertir o de apelar a los órganos de decisión, y con la limitación, en el caso del referéndum, de no corresponderle la iniciativa ni la elaboración de la cuestión que va a ser objeto de él, sino sólo el poder de abrir la vía a ese procedimiento legislativo.

Sin embargo, como dijimos, el Presidente aparece asociado a la actividad gubernamental. Pero, como también dijimos, las facultades presidenciales en este campo no cubren la totalidad de la acción gubernamental. Aun interpretadas extensivamente, ora necesitan el refrendo ministerial (nombramientos civiles y militares, ratificación de Tratados), ora se ejercen sobre actos cuya iniciativa no le corresponde (decretos, ordenanzas, nombramiento y separación de los miembros del Gobierno, exceptuando el primer ministro). Según apuntamos, la lógica del sistema postula que el Gobierno adopte las decisiones, de acuerdo, además, con las reglas del refrendo ministerial en relación con su irresponsabilidad política (arts. 19 y 68). Que el Presidente sea irresponsable políticamente y sólo lo sea en caso de alta traición pone de manifiesto que la Constitución no lo ha contemplado como Poder «ejecutivo»; no llamado a dirigir ni a decidir, sino a arbitrar y a entrar en acción sólo cuando están en peligro los bienes protegidos por el artículo 16, es natural que lo único que quepa exigirle es que no traicione aquella función o al país y sus instituciones.

Se ha dicho que no se puede examinar la Constitución de 1958 con los patrones del régimen parlamentario en sus versiones de 1875 (o mejor, de la práctica que se impuso) y 1946, pero esta interpretación, con el texto en la mano, resulta perfectamente plausible en lo que concierne a las respectivas funciones del Presidente de la República y el Gobierno por lo que atañe a la gestión de los negocios públicos en tiempos normales. Pues si la Constitución ha otorgado un verdadero relieve al Presidente de la República ha sido como árbitro en circunstancias de normalidad política y como «dictador a la romana» en las extraordinarias —y aún en éstas, sólo en cuanto se produzca una interrupción en el funcionamiento regular de los Poderes públicos, lo cual es un dato importante—, pero manteniendo el esquema tradicional de régimen parlamentario en los primeros para la gestión gubernamental, o más exactamente dicho esquema en su última fase de evolu-

ción, en que se realiza la separación formal del Jefe del Estado y del Gobierno con un jefe propio ahora, y la atribución de los poderes se hace ya nominalmente al último.

Si el Presidente hace uso de las posibilidades que la Constitución le abre, la única consecuencia será dislocar al ejecutivo en dos cabezas y crear una fuente permanente de conflictos entre ambos. Es cierto que la unidad de aquél sobre la base presidencial se logrará con un primer ministro de la devoción del Presidente, haciendo uso de su facultad constitucional de nombramiento, y dispuesto a retirarse cuando le falte su confianza, pero para ello será necesario también que el Presidente cuente en la Asamblea Nacional con una mayoría adicta. En caso contrario, gracias a los mecanismos del régimen parlamentario subsistentes, los conflictos serán permanentes, que no podrán concluir, si el pueblo ratifica la confianza a la Asamblea disuelta, sino en la capitulación de uno de los Poderes, en la paralización de la vida estatal o en el golpe de Estado (34). Todo esto sin contar que no parece compatible la función arbitral con la gestión de los negocios públicos, que la acumulación de ambas funciones en el Presidente lleva aparejado tal concentración de poderes en sus manos que se rompe totalmente el equilibrio de poderes.

Quizá esta visión nuestra de la posición y función presidencial pueda ser tachada, sin embargo, de excesivamente lógica, tradicional e impersonal en cuanto busque la coherencia y el encasillado en esquemas previos de la construcción y olvide el inspirador y destinatario de la figura, cabalmente el general De Gaulle, de acuerdo con la atinada observación del profesor Vedel (35). Pero sin contar con que la creemos apoyada en los textos —terreno en que nos movemos ahora y que tienen un valor por sí mismos, cualesquiera sean las intenciones y deseos de sus autores, lo cual no quiere decir que el investigador se deba limitar a ellos al estudiar una realidad—, fué la que dieron los padres de la Constitución en el momento de su presentación.

En primer lugar, M. Debré, en el ya citado discurso ante el Consejo de Estado en agosto de 1958, en una de las interpretaciones más ajustadas, a nuestro juicio —si no la que más—, a la letra y al espíritu de la Constitución. La cita es larga, pero por su gran autoridad la recogemos en su

---

(34) La interpretación «presidencialista» fué la que sostuvo desde el principio el profesor PRELOT. Ver su argumentación en *Pour comprendre la Nouvelle Constitution*, 1958, págs. 49 y 50. Pero el mismo autor no dejaba de señalar al final de su obra los conflictos que podría aparejar de acuerdo con el análisis que hemos hecho nosotros, páginas 61-62.

(35) Curso citado, págs. 755 y 769.

integridad en lo relativo a lo que él llamaba «responsabilidad normal del Jefe del Estado en régimen parlamentario»; es decir, en tiempos normales, que es el extremo que más nos interesa por ser el más controvertido y el que sería objeto de transformación. Después de proclamar que el Presidente era la «clef de voûte» del régimen parlamentario restaurado, explaya así esta idea: «A falta de un verdadero Jefe del Estado, el Gobierno, en el estado de nuestra opinión, en función de nuestras querellas históricas, se ve privado de un sostén que le es normalmente necesario. Es decir, que el Presidente de nuestra República no puede ser solamente, como en todo régimen palamentario, el Jefe de Estado que designa el primer ministro, los otros ministros, en nombre de quien las negociaciones internacionales son conducidas y los Tratados firmados, bajo cuya autoridad están colocados el Ejército y la Administración. Es en nuestra Francia, donde las divisiones internas tienen un tal poder sobre la escena política, el juez superior del interés nacional. A este título pide, si lo estima útil, una segunda lectura de las leyes en el plazo de su promulgación... Puede igualmente (y estos poderes nuevos son de un interés considerable) apelar al Comité Constitucional si tiene dudas sobre el valor de la ley con respecto a la Constitución. Puede apreciar si el referéndum, que debe serle pedido por el primer ministro o los presidentes de las Asambleas, corresponde a una exigencia nacional. En fin, dispone de esta arma capital de todo régimen parlamentario, que es la disolución... (la disolución) permite entre el Jefe del Estado y la nación un breve diálogo que puede resolver un conflicto o hacer oír la voz del pueblo en una hora decisiva. Este cuadro rápidamente esbozado muestra que el Presidente de la República, como así debe ser, no tiene otro poder que el de requerir a otro Poder: requiere al Parlamento, solicita al Comité Constitucional, al sufragio universal. Pero esta posibilidad de requerir es fundamental.»

La primera frase indica uno de los objetivos fundamentales perseguidos por los constituyentes y al que ya hemos aludido en más de una ocasión, fortalecer la posición del Gobierno reforzando la figura y poderes del Presidente de la República, ya vimos cómo, y por eso no añadiremos más aquí. Pero a continuación vemos cómo M. Debré, refiriéndose a aquellas facultades del Presidente que tienen relación con la actividad ejecutiva o de gobierno, no les da un relieve especial; las vincula a las tradicionales en los Jefes de Estado de los regímenes parlamentarios, en que, por lo general, son puramente nominales, y así lo hace concretamente con una de las que planteaba más dudas —la negociación de los Tratados—, pues el Presidente, en su interpretación, se limita a prestar su nombre en su calidad de representante del Estado, lo que va más lejos de lo que dice la misma Consti-

tución y de lo que realmente querían los constituyentes —tenerle por lo menos informado—, pero que destaca cómo, para él, el Presidente en ningún caso es el Jefe del Ejecutivo, el encargado de la dirección y gestión de los negocios públicos. El lo ve como árbitro, como lo que él llama: «juez superior del interés nacional». Esta expresión, que no está libre de equívocos, subraya todo el papel que le concede, que, desbordando el marco del arbitraje entre los partidos y la regulación del juego de los poderes, se proyecta en todo el conjunto de la vida nacional en nombre del interés nacional, cuya especial tutela se le encomienda. Sin embargo, no se trata de que él decida soberanamente, sino, como muy bien subraya, de la facultad de requerir a otro Poder.

Igualmente como árbitro lo veía en su día M. Guy Mollet, que, como ministro de Estado del Gobierno De Gaulle, había participado muy de cerca en los trabajos de elaboración de la actual Constitución, aunque dando una interpretación más restrictiva del arbitraje que la de M. Debré al decir que: «Este Presidente es un árbitro: no como los detractores lo afirman, un árbitro de la política, un jefe supremo del ejecutivo, sino un árbitro del buen funcionamiento de las instituciones...»; interpretación más jurídica, más limitada. Por otro lado, en lo relativo a la extensión de sus facultades respecto al nombramiento y separación de los ministros y a las relacionadas con la actividad ejecutiva, G. Mollet las veía simplemente como de formalización, respectivamente, de las iniciativas del primer ministro y de las decisiones gubernamentales (36). Similar a esta última era y es entre los constitucionalistas la de M. Duverger al preguntarse por el régimen establecido en la Constitución. El Presidente es árbitro, Poder moderador, correspondiendo al papel asignado al Monarca en la construcción de B. Constant y definiendo el carácter orleanista del régimen (por lo menos antes de la reforma de 1962) (37). Visión ésta del arbitraje que si conforme a la de B. Constant y con base en el mismo texto de 1958, queda atrás de lo que entendían por tal el general De Gaulle y M. Debré, al subrayar el aspecto estrictamente «regulador» de esa función (38).

Pero es que esta interpretación era la que daba el General en su discurso

(36) Según G. MOLLET estas conclusiones que él hizo públicas cuando formaba parte del Gobierno De Gaulle no fueron contradichas. Se encuentran recogidas en su libro *13 Mai 1958 - 13 Mai 1962*, Plon, Tribune Libre, París, 1962 págs. 17-22.

(37) Obra citada, 7.<sup>a</sup> ed., 1963, págs. 553-57.

(38) Más aproximada a la de éstos, sobre todo a la del General, sería la sugestiva construcción de G. BURDEAU cuando distingue entre el «poder del Estado» y el «poder democrático». Véase su artículo ya citado «La Conception du Pouvoir...», en el número citado de la *Rev. Fr. de Sc. Pol.*, y su manual.

de 4-IX-58 presentando al pueblo de París la nueva Constitución e impreso en el mismo folleto en que se recogía el proyecto constitucional repartido a los votantes: «Que exista, por encima de las luchas políticas, un árbitro nacional... encargado de asegurar el funcionamiento regular de las instituciones, poseyendo el derecho de recurrir al juicio del pueblo soberano, *respondiendo en caso de extremo peligro* de la independencia, el honor, la integridad de Francia y la salvación de la República. *Que exista un Gobierno que esté hecho para gobernar...*» Si en otros momentos, como ya vimos, había insinuado una visión más amplia de la función del Presidente (39), aquí se ciñe a la arbitral en el sentido de Bayeux. Que el arbitraje sea susceptible de interpretaciones más o menos extensas (40), que plantee grandes dificultades de aplicación, son cosas que no repetiremos aquí.

Que la Constitución de 1958 encerrase la Constitución del general De Gaulle (Vedel) es una opinión que con el texto en la mano no era posible suscribir totalmente, pues en algunos puntos —uso del referéndum y del artículo 16— marcaba un retroceso sobre sus concepciones, aunque también escondiese por sus imprecisiones muchas potencialidades. En todo caso la historia de la V República en el plano constitucional es la historia de la afirmación rotunda de la primacía presidencial como lo es en la formulación que de su pensamiento hace el general De Gaulle, desbordando ampliamente en el primer caso lo instituido en el texto, aun interpretado liberalmente, y en el segundo, sus concepciones anteriores, aunque sea la conclusión lógica de las premisas de que partía. Se ha operado un fenómeno de traslación del arbitraje del Jefe del Estado de su sentido habitual a su significación fuerte como poder supremo de decisión (Prelot). Ahora bien: no sólo se han modificado las posiciones respectivas del Presidente de la República y el Gobierno, sino, a la par, las relaciones entre este último y el Parlamento, y en general, todo el sistema de ellas en el Estado, apartándose del esquema parlamentario, pero sin desembocar tampoco en el presidencialista. Por una parte, el Presidente dirige el Estado, asume la integridad del Poder ejecutivo, por emplear este término convencional y omni-comprendivo (41). Como ha dicho el profesor Prelot, «hay una ficción, in-

---

(39) En ella se apoya el profesor VEDEL al enfocar la significación de la función presidencial en su Curso.

(40) Ver la interpretaciones lata y estricta —reveladoras de todas las dificultades y equívocos de la figura— dadas por M. DEBRÉ y M. MOLLET en un famoso debate en la Asamblea Nacional en mayo de 1960. En *De Gaulle Parle*, págs. 81-82.

(41) Es claro que el Poder ejecutivo desborda el marco de la función ejecutiva tal como se la entendía en la tradicional clasificación de las funciones del Estado; abarca lo que se ha llamado función de gobierno. Por otro lado, dada la configuración del

versa a la de la Constitución de 1875, en que los poderes del Presidente de la República eran ejercidos por el presidente del Consejo». El Gobierno no tiene sustantividad propia; es órgano ejecutor de la política del Jefe del Estado, o si tiene un campo propio y libre de acción es en cuanto se lo deja el Presidente de la República. Por otra, y consecuentemente, el «ministerio» no es siquiera, como en el «parlamentarismo dualista», el lazo de unión entre el jefe del Estado y las Cámaras, pues si, evidentemente, representa a aquél en ellas y es el instrumento de su acción en el Parlamento, la relación inversa no se da o se da muy mitigada. Finalmente, podemos decir que la ecuación fundamental de la vida política no es el binomio Gobierno-Parlamento, sino Presidente de la República-Pueblo. Si el Parlamento, y en concreto, la Asamblea Nacional, ya no es en el texto constitucional el único órgano de expresión y ejercicio de la soberanía nacional, fuente del Poder público, como en la III y IV Repúblicas (en la primera, de hecho), se ve desplazado igualmente como coprotagonista principal de la vida política y órgano fundamental de legislación y control, al tomarse las grandes decisiones sin su intervención y escapar a su control el verdadero detentador del Poder ejecutivo.

Transformación que no se ha producido de golpe —lo descrito es la última fase—, sino que cabe señalar una serie de etapas y vicisitudes, y en la que la voluntad del general De Gaulle se ha visto ayudada, si no impulsada, por una serie de factores. Ya dijimos en su momento que parecía difícil que si el general volvía un día al Poder se contentase con el papel de árbitro aun con toda la extensión con que lo entendía. El elevado sentido de su misión histórica —a la que aludía en la primera alocución después de su elección como Presidente de la República y en su toma de posesión del cargo (42)— le empujaba inevitablemente a asumir directamente las riendas del Estado para hacer frente a los grandes problemas que tenía planteados Francia —el más acuciante de los cuales había provocado precisamente su vuelta al Poder— y para conducirla por las vías que él entendía eran las de su renovación y grandeza. Evidentemente como él dirá la causa fundamental de la crisis es la carencia del Estado. Pero desde las primeras declaraciones después del 13 de mayo está presente explícitamente la idea del capital que representa él mismo a la cabeza del país. ¿Cómo, en estas condiciones, una vez

---

Poder reglamentario en la actual Constitución francesa, éste no se limita a desarrollar la ley. A la función de gobierno ha prestado especial interés en España el profesor SÁNCHEZ AGESTA.

(42) «La misión nacional que me incumbe desde hace dieciocho años se ve por este hecho (su elección) confirmada» (28-XII-58). «Así asume sus funciones aquel a quien una y otra (Francia y la Comunidad) me han atribuido una vez más la tarea de conducirlas hacia sus destinos» (8-I-59).

sentadas las bases constitucionales de la restauración del Estado y dotado de los medios *ad hoc* para emprender la acción que precisamente el dominio de los partidos y sus secuelas institucionales le impidieron proseguir en 1946, no aprovecharlas?

Estrechamente implicada con la idea de su misión histórica está la de su legitimidad, legitimidad personal, ligada a su propia persona, que encarna la legitimidad nacional, y que arranca de los sucesos y decisiones del año cuarenta, de «l'appel», permaneciendo aún cuando se halle ausente del Poder; así lo expresará claramente en la alocución de 29 de enero de 1960 en pleno «Affaire des barricades»: «En vertu du mandat que le peuple m'a donné et de la légitimité nationale que j'incarne depuis vingt ans...» Es la idea de la doble investidura, de la doble legitimidad, en que tanto ha insistido él mismo y que subrayan los comentaristas del vecino país. La investidura democrática, del pueblo, no hace más que confirmar la personal; por eso en esa misma alocución de 29 de enero advierte que habla «comme étant le général De Gaulle aussi bien que le Chef de l'Etat».

En estas condiciones, él mismo lo señalará, los mecanismos constitucionales son conformados por la singularidad de la figura: «No niego, por ejemplo, que el hecho de que yo me encuentre allí donde me hallo tenga sus consecuencias y creo que las condiciones en las que nos encontramos situados en lo relativo al Africa, Argelia, al mundo exterior así como frente a los grandes cambios que debemos imponernos en el interior de nosotros mismos, no dejan de producir sus efectos. En todos los tiempos, las contingencias humanas y los hechos han contado y contarán mucho en el juego de las instituciones sin que, por tanto, los principios sean puestos en entredicho y los textos rasgados» (conferencia de prensa de 11 de abril de 1961) (43). Como ha dicho el profesor Vedel, «A esta legitimidad institucional y personal todo está subordinado y ante todo la Constitución misma». «Por encima de los textos constitucionales, está el principio de la legitimidad gaullista», insistiendo en el mismo punto G. Berlia.

Pero esas mismas circunstancias a las que él aludía jugarían igualmente de modo decisivo en su favor. En primer lugar el problema argelino, verdadero cáncer de la vida francesa, como lo había sido el indochino y en general el colonial. La experiencia de la IV República había probado que no existía en el Parlamento una mayoría susceptible de concebir e imponer una solución al problema argelino» (Burdeau). En un plano más general el enorme desprestigio de los partidos, del personal político de la IV República, del Parlamento, por contraste a la popularidad y prestigio del General en el interior

---

(43) En *De Gaulle Parle*, pág. 100.

—amplios sectores participan de la creencia en la doble investidura— y exterior. Y en uno más profundo, el fenómeno de la personalización del Poder y necesidad de la unidad de mando y decisión, arrancando de supuestos y necesidades de sobras conocidos.

El problema argelino, como ha sido señalado unánimemente, actuará de freno potente de la Asamblea Nacional, pues ésta no sólo sabe que el general De Gaulle es el único capaz de resolverlo, sino que en esas circunstancias, si abriese paso a una crisis ministerial, el Presidente no vacilaría un instante en acudir a la disolución y el conflicto se saldaría en su contra. Más aún, en un determinado momento, la Asamblea Nacional, y con ella el Gobierno, no sólo aceptan el hecho de que sea el Presidente el que asuma la responsabilidad de la cuestión, sino que lo impulsan, como muestra la enmienda Coste-Floret —aprobada por la Asamblea Nacional y aceptada por el Gobierno— a la ley de Plenos Poderes de febrero de 1960, y en virtud de la cual las ordenanzas que autorizan al Gobierno a adoptarlo serían «bajo la firma del general De Gaulle, Presidente de la República». Como ha dicho el profesor Burdeau: «Como en todo caso las ordenanzas... son firmadas por el Presidente en virtud del art. 13 de la Constitución, tal enmienda no podrá tener más que un sentido: el de mostrar que la confianza de la Asamblea iba, ante todo, al Jefe del Estado y que ella quería que su firma no fuese una simple formalidad, sino la prueba de que las medidas adoptadas eran la expresión de la política presidencial» (44). Y cuando resuelta la cuestión de Argelia la Asamblea Nacional quiera volver por sus antiguos fueros y derribe al Gobierno Pompidou en octubre de 1962, las elecciones de noviembre llevarán una mayoría gaullista a la nueva legislatura. De este modo, y como ya adelantamos, la extensión de la competencia presidencial no ha encontrado el obstáculo principal de la Asamblea, gracias a los factores que acabamos de reseñar.

Hemos dicho que la transformación no se realiza de golpe, que se pueden señalar una serie de etapas. Si desde las circunstancias en que se produce la formación del Gobierno Debré, en enero de 1959, cabe apreciar —baste leer los términos del comunicado de la presidencia de la República de esas fechas— que el General entendía asumir un papel relevante y hacer uso de sus prerrogativas en el sentido más lato —así lo hará no sólo en este campo, sino igualmente en lo que se refiere a la utilización del referéndum, concebido como derecho personal, y del art. 16, de acuerdo con sus concepciones y no con los términos de la Constitución—, la dirección presidencial se manifiesta sin ambages en la famosa alocución de 16-IX-59 (bases de la política de autodeterminación en Argelia) y, sobre todo, con ocasión de la rebelión

---

(44) Obra citada, pág. 474.

de las barricadas en Argel (enero 1960) en que se comporta en verdadero jefe. Entre esas dos efemérides, en el Congreso de la U. N. R., de noviembre de 1959, el presidente de la Asamblea Nacional, Chaban Delmas, consagra oficialmente lo que se realiza en la práctica, la existencia de un «sector presidencial» reservado, que comprende «Argelia, sin olvidar el Sahara, la Comunidad franco-africana, los asuntos exteriores, la defensa», en que, en sus propias palabras, el Gobierno no concibe, sino que «ejecuta» (45). Por eso las carteras ministeriales correspondientes a tales materias serán encomendadas, a menudo, a personas que no son hombres de partido, sino altos funcionarios de su confianza, y que permanecen por encima de la sucesión de equipos —tal, como caso eminente, un Couve de Murville, ininterrumpidamente ministro de Asuntos Exteriores, desde el 1.º de junio de 1958 hasta la fecha—. De ahí la creación de esos Comités especiales (asuntos argelinos, exteriores, etc.), que usurpan las funciones del Consejo de Ministros como órgano real de las decisiones. Con la sustitución de M. Debré por M. Pompidou, no parlamentario, no hombre de partido, como primer ministro, se marca una etapa decisiva en la concentración en el Presidente de la integridad del poder gubernamental; ya no hay distinción entre asuntos nobles y corrientes en la terminología de Vedel, o si la hay y se dejan los segundos al Gobierno y aun al juego de los partidos, es por *delegación* presidencial. Por ello, y con razón, la atención pública se fija y espera para conocer las directrices de la política francesa no en las declaraciones del Gobierno, sino en las diversas manifestaciones del General (alocuciones, conferencias de Prensa, etc.).

La teoría sigue a la práctica, el pensamiento a la acción. Si ya desde sus primeras declaraciones recién elegido Presidente de la República, encontramos confesiones explícitas, en cuanto al papel de dirección que incumbe al Presidente de la República —«la dirección de Francia pertenece a aquéllos a quien ella la ha encargado. Me pertenece, pues, por excelencia a mí mismo. Lo digo sin ambages» (46)— de quien dirá, bien que aludiendo particularmente a su persona, que es el «guía» de Francia, combinándose con otras en que hace referencia a su función como de arbitraje —que de todos modos siempre reivindicará— o en términos más amplios, como ese poder de garantía que define el art. 5.º, así como encargado de expresar las grandes orientaciones, es sobre todo con ocasión de la proyectada reforma constitucional del otoño del 62, que encontramos la formulación más clara del «status»

---

(45) En *De Gaulle Parle*, pág. 67.

(46) En *De Gaulle Parle*, pág. 88.

presidencial y destinada precisamente a justificar ante el país la necesidad de modificar el sistema de elección presidencial.

Entre las diversas intervenciones de esas fechas —cuatro alocuciones radio-televisadas para defender la forma y el fondo de la reforma— escojamos la primera en el tiempo (20-IX-62) por ser la de más amplio desarrollo y no hacer más que reiterar en las otras, de forma sucinta, lo expresado en la primera. Después de empezar afirmando que la «clef de voûte» del régimen es el Presidente de la República, no reducido como antaño a permanecer confinado en un papel de consejo y representación, sino destinado a ser el guía de Francia, encargado por la Constitución, según el art. 5.º, de responder de Francia y de la República, dice que aquélla le otorga los medios adecuados para asumir las supremas responsabilidades. En efecto: «Es él quien designa los ministros y, ante todo, escoge al primer ministro. Es él quien reúne y preside sus Consejos. Quien, sobre su informe, adopta, bajo forma de Decretos y Ordenanzas, todas las decisiones importantes del Estado. Quien nombra los titulares de los empleos civiles y militares. En los campos esenciales de la política exterior y de la seguridad nacional está llamado a una acción directa, puesto que en virtud de la Constitución, negocia y concluye los Tratados, es el jefe de los ejércitos, preside la defensa». Más las responsabilidades que define el art. 16.

Por eso, dadas estas premisas, concluye legítimamente: «Se deduce que el conjunto de estas atribuciones permanentes o eventuales, conducen al Presidente a inspirar, orientar y animar la acción gubernamental. Puede ocurrir que tenga que conducirla directamente, como ya lo he hecho, por ejemplo, en la cuestión argelina. Ciertamente, el primer ministro y sus colegas, sobre la base así trazada, deben ir determinando la política y dirigen la administración. Ciertamente, el Parlamento delibera y vota las leyes, controla al Gobierno y tiene el derecho de derribarle, lo que marca el carácter parlamentario del régimen. Pero para poder mantener en todo caso la acción y el equilibrio de poderes y poner en acción, cuando sea necesario, la soberanía del pueblo, el Presidente detenta en permanencia la posibilidad de recurrir al país, sea por la vía del referéndum, sea por la de nuevas elecciones, sea por ambas a la vez».

Apoyándose en todas las potencialidades de la Constitución, interpretando sus disposiciones extensivamente, sobre todo insufiéndolas un nuevo espíritu, nos da una imagen del Presidente que verdaderamente se alza como Poder supremo del Estado. El Presidente no sólo controla, sino que «inspira, orienta, anima» toda la acción gubernamental, aunque al Gobierno —de quien se marca, por otra parte, la dependencia presidencial— se le deje, bajo las directrices marcadas por él, la dirección inmediata y la ejecución, a no ser en aquellos sectores —los fundamentales— en que asume directamente la di-

rección. Si de la distinción entre asuntos esenciales y secundarios encontramos todavía algún resto, es con evidente retroceso sobre lo teorizado por Chaban Delmas, y que en su momento triunfó en la práctica (bajo el gabinete Debré). La diferencia entre ellos, no es que se reserve el Presidente la dirección de los primeros, dejando al Gobierno su ejecución, así como una acción autónoma en los segundos; el Presidente inspira y cubre toda la acción gubernamental, pero sólo de los primeros asume la dirección inmediata. El Presidente de la República es, en resumen, como nos dice a lo largo de esas fechas, guía de Francia, verdadero Jefe y cabeza del Estado, según lo quiere la Constitución —bien que, como reconoce, confirmada por la práctica— lo demandan los tiempos y ha confirmado el éxito de las nuevas instituciones para hacer frente y resolver los grandes problemas que tenía planteados Francia. La función de arbitraje queda relegada a un papel muy secundario, no llegando a emplear siquiera la expresión; tampoco se entiende entre quién arbitrará el Presidente, y el control parlamentario resulta ilusorio al escapársele el verdadero órgano de decisión. Pero el Presidente dispone de los medios de un árbitro, fundamentalmente de ese derecho de apelar directamente al pueblo al que no pone restricciones y que como veremos enseguida es un elemento esencial en su construcción.

Pero por si había lugar a dudas, la conferencia de Prensa de 31 de enero de 1964, zanja definitivamente la cuestión —por lo menos, por lo que se refiere a él, pues no deja de reconocer al final de ella, que «otros hombres y otras circunstancias podrían hacerle tomar (a la Constitución) otro cariz, otro estilo más o menos diferente»— en cuanto a la unidad y concentración del poder gubernamental, del poder del Estado, en la persona del Presidente de la República. En ella dice que no hay «diarquía» en la cima, que «el Presidente es naturalmente el solo detentador de la autoridad del Estado». Pero justificando la existencia del primer ministro añade: «Justamente la naturaleza, la extensión, la duración de su función exigen que él (el Presidente) no sea absorbido por la coyuntura política, parlamentaria, económica, etc. Esta es la carga, por otra parte tan meritoria como compleja y esencial del primer ministro francés. Desde luego los dos campos de acción no deben estar separados de una forma estanca, sino que los Consejos y las reuniones están para permitir al Jefe del Estado definir la orientación de la política nacional y a los miembros del Gobierno y, ante todo, al primer ministro, dar a conocer su punto de vista, precisar su acción, dar cuenta de la ejecución. Puede suceder que los dos planos se confundan en el caso de un asunto que comprometa todo. Entonces el Presidente hará la repartición como la juzgue necesaria. Pero está claro que la autoridad indivisible del Estado está delegada por entero al Presidente por el pueblo que lo ha elegido y que no hay ninguna

otra, ni ministerial, ni civil, ni militar, ni judicial, que pueda ser conferida o mantenida por otro que por él, y que a él le pertenece ajustar el ámbito supremo que le es propio con aquéllos en los cuales delega la acción a otros...». El primer ministro, según esta última exposición, es órgano auxiliar, sirve para descargar al Presidente de los pequeños problemas cotidianos, de las tareas de ejecución, coordinación inmediata de los departamentos ministeriales, administración, dirección de la acción parlamentaria y en su caso para asumir la responsabilidad en determinadas materias, pero por delegación presidencial. El Gobierno ya no es el puente entre las Cámaras y el Jefe del Estado, sino, como dice, órgano del segundo, aunque se conserven los mecanismos parlamentarios. Cuando se llegue a un conflicto entre Gobierno y Parlamento hace reaparecer al Presidente para zanjarlo acudiendo a la decisión del pueblo mediante el referéndum y la disolución, diciendo que gracias a todo ello la Constitución del 58 —al contrario del sistema presidencialista americano, pues su respuesta se inserta en una defensa del sistema francés vigente frente a los propugnadores de aquél— abre una vía para resolver los conflictos, pero resulta claro que al detentar el Presidente —sujeto real del conflicto detrás de la pantalla del Gobierno— los medios del arbitraje en una peligrosa acumulación de poderes y no poner en juego su responsabilidad, el equilibrio de poderes sale bastante malparado.

Por otro lado, y como ya apuntamos, la ecuación y el diálogo fundamental se establece —lo establece— entre el Presidente de la República y el pueblo. A lo largo de su actuación lo que busca constantemente el general De Gaulle es el contacto inmediato con el pueblo por encima de los intermediarios, el apoyo directo de la opinión; a ella recurrirá para aprobar sus grandes opciones y para decidir los conflictos que surjan entre él y los otros poderes políticos y sociales, cuando éstos se salgan del ámbito que les tiene asignados. Tenemos abundantes testimonios acreditativos de ello en sus palabras y en sus actos. Así en la alocución del 6 de enero de 1961, termina con estas palabras: «Es por lo que vuelvo hacia vosotros por encima de todos los intermediarios. En verdad —¿quién no lo sabe?— la cuestión está situada entre cada una de vosotras, cada uno de vosotros, y yo mismo». Como dice en la de 8 de junio de 1962, lo que le ha permitido resolver el problema argelino y todas sus secuelas ha sido «... la confianza fiel de la que me habeis investido en masa...», y generalizando el principio, subraya «que este acuerdo directo entre el pueblo y el que tiene la carga de conducirlo se ha convertido en los tiempos modernos en esencial a la República».

Esto se logra, en primer lugar, a través de un uso intensivo de los modernos medios de comunicación de masas (radio y televisión) y mediante los frecuentes viajes a las provincias, con detenciones no sólo en las capitales,

sino en la mayoría de los pueblos y villas, para pronunciar discursos sobre la plaza pública, exponiendo su política, y entrar en contacto físico con el pueblo, mezclándose entre la multitud, estrechando manos; desde su vuelta al Poder en 1958, inicia un periplo a lo largo y ancho de la geografía francesa que proseguirá hasta nuestros días.

En segundo lugar, por medio del referéndum. De antiguo mostraba el general De Gaulle una decidida inclinación por este procedimiento que permite, a su juicio, que la nación en general, y cada ciudadano en particular «se asocie directamente a las decisiones capitales que comprometen su destino» (*Memorias*, T. II) y zanje sobre los grandes problemas, calificándolo como la práctica «más neta, más franca, más democrática que existe» (alocución de 6-IV-1962), así como la más eficaz (*id.*) y escandalizándose, en nombre de la soberanía del pueblo, de la oposición que ha encontrado entre los partidos tradicionales ese «derecho soberano» que a su iniciativa le fué otorgado al pueblo francés en 1945 y en 1958. Sin ignorar que en muchas ocasiones en Francia, la soberanía parlamentaria ha usurpado la soberanía popular, como ha manifestado toda una corriente que, arrancando de antiguo, ha encontrado especial eco en nuestros días en los círculos gaullistas, no hay que ignorar que el referéndum aparece asociado en la historia francesa al plebiscito (bonapartismo) y que las condiciones en que lo concibe y ha utilizado el general De Gaulle confirman, por desgracia, esas aprensiones.

Desbordando los términos de la Constitución, la teoría y práctica gaullistas del referéndum son la de un derecho personal del Presidente de la República que acude a él para hacer aprobar sus opciones o, más aún, como ya vimos en el artículo anterior, como un medio para hacer plebiscitar su persona y política, a la par que pasar por encima de la voluntad y oposición de las Cámaras y, en general, de los intermediarios, desautorizando a sus opositores (47). El recurso a la disolución servirá para el mismo fin como aparece claro en la alocución de 7-XI-62, en que descendiendo a la arena electoral invita a los electores a confirmar el juicio del referéndum —«la condenación del régimen desastroso en los partidos»— eligiendo una mayoría de renovación política, es decir, en ese contexto, gaullista. En estas condiciones estamos lejos de un verdadero procedimiento de democracia directa (o semidirecta) e igualmente del arbitraje para desembocar en una democracia plebiscitaria. En todo caso, queda claro que el referéndum es una facultad personal del Jefe del Estado y que mediante su uso generalizado (gracias a una interpretación extensiva

---

(47) Nos confiesa explícitamente que tal era su intención en 1945 con el referéndum, en sus *Memorias*, tomo III, ed. Libre du Poche, Plon, págs. 299 y 315.

de sus cláusulas) se convierte si no en procedimiento normal de legislación sí para lo que juzgue el Presidente vital, como señala en sus alocuciones de 6 de abril, 18 y 26 de octubre y 7 de noviembre de 1962 y él ha efectuado, según recuerda, cinco veces. Cortocircuitando la intervención parlamentaria, sitúa el diálogo esencial entre el pueblo y su *guía*.

Ahora bien: para que el Presidente pueda asumir esa suprema responsabilidad de ser cabeza del Estado y *guía* de Francia, le hace falta la confianza explícita de la nación, su investidura directa, que sólo le puede dar la elección por sufragio universal directo. De ahí la justificación de la reforma del sistema de elección presidencial en octubre del 62 —poniéndose ahora en claro lo que afirmamos al principio del artículo anterior, que era la conclusión lógica de sus ideas— y en cuyo apoyo desarrolla la argumentación precedente. Designación que no sólo le otorga la fuerza, el prestigio para asumir aquel papel, sino que añade, le *obligará* a ello, como indudablemente es cierto, apareciendo clara la intención profunda que se esconde detrás de la reforma: Consolidar la figura presidencial en los términos expuestos, objetivo igualmente, en su pensamiento, del referéndum de octubre: «Yo creo que el pueblo francés debe marcar ahora, con su voto solemne, que quiere que sea así hoy, mañana y más tarde» (alocución de 18-X-62).

Entonces, ¿por qué no se instauró tal sistema en octubre de 1958? Dice que él ya lo había pensado, pero que en razón, de una parte, de ciertas susceptibilidades y, de otra, y principalmente, que por lo que se refería a él mismo «los acontecimientos de la historia habían hecho ya lo necesario» no había dado «una importancia particular a las modalidades que iban a rodear su designación, puesto que ésta estaba de antemano pronunciada por la fuerza de las cosas»; en cambio, la cuestión es muy diferente «para aquellos que, no habiendo necesariamente recibido de los acontecimientos la misma marca nacional, vendrán después mío a ocupar el puesto que yo ocupé» (alocución de 20-IX-62); en igual sentido la de (4-X-62).

Pero que el Presidente haya pasado de árbitro a *guía*, no quiere decir, y así se encarga de puntualizarlo, que deba ser un hombre de partido, que deba perder aquella condición en que siempre insistirá de ser «el hombre de toda la nación»; ésta es una de las razones que le hacen oponerse a que su elección y el tiempo de su mandato coincidan con el de los diputados, «lo que mezclaría su designación a la lucha de los partidos, *alteraría el carácter* y reduciría la duración de su función» (Conferencia de Prensa de 31 de enero de 1964).

De este modo los que no son capaces de asegurar los partidos, es decir, como decíamos al final del artículo anterior, la representación de la nación

como totalidad, la unidad y fortaleza del Estado, el interés general, lo realiza plenamente el Presidente: «El espíritu de nuestra Constitución procede de la idea que el poder no es la cosa «des partisans», sino que debe proceder del pueblo, lo que implica que el Jefe del Estado elegido por la nación sea la fuente y el detentador» (Conferencia de Prensa de 31 de enero de 1964).

Por esto calificamos esta concepción de monárquica, en tanto la monarquía se define —en el sentido clásico del término, que conserva para cierta tradición republicana francesa— por la unidad personal del Poder y por unas pretensiones unificadoras en la persona del Monarca de la unidad nacional y estatal, y, también, en cuanto al elemento de permanencia que debe representar el Presidente, así como por su independencia de los partidos. Pero, a la vez, cesarismo, por subrayar esta expresión el papel de conductor, de guía en que pone el énfasis y que no evoca la idea de monarquía. Poder democrático, pues dimana del pueblo y está sujeto a elección y renovación, pero democracia plebiscitaria en cuanto «habiendo delegado su soberanía en el Jefe del Estado, el pueblo es llamado a confirmar esta delegación, sea directamente cuando es invitado por referéndum, sea indirectamente por las elecciones, puesto que éstas no pueden tener otra plataforma que la actitud tomada por el candidato respecto a la política presidencial» (Burdeau). Siendo todo esto lo que le aleja del presidencialismo, no se trata de un poder dictatorial y totalitario, al respetarse las libertades fundamentales y los derechos de la oposición y no imponerse la unidad coactiva y monolíticamente.

Por otro lado, si el Parlamento y los partidos no protagonizan el papel principal de la vida política, no sólo no están excluidos de ella, sino que ocupan su lugar. Si el campo de las opciones fundamentales se sustrae a su competencia, el Parlamento conoce de los asuntos cotidianos del Estado. Y si el Presidente, y el pueblo eligiéndole y expresándose por el referéndum, aseguran la voluntad unitaria de la nación en lo esencial, frente al Parlamento y al sufragio partidista, la variedad de opiniones no sólo tiene libre juego en éstos, sino que es, asimismo, incorporada a los consejos gubernamentales en los ministros que provienen de ellos, configurando el sector abierto por el Presidente a las orientaciones de la opinión tal como se manifiestan en el Parlamento.

Sea cual sea el juicio que nos merezcan estas concepciones— como todo lo del general De Gaulle, anclado en algunos aspectos en el pasado, abriéndose e intuyendo certeramente el futuro en otros— el «hecho» de la presidencia de la República, tal como ha triunfado bajo su mandato y sobre todo después de la reforma del sistema de elección, marca profundamente —al responder, por otra parte, a unos imperativos y anhelos indudables— el porvenir político-

constitucional francés. El interés suscitado por la elección presidencial de finales de este año, y la candidatura Deferre, con todos los fenómenos que la han acompañado, son buena prueba de ello (48).

JUAN J. TRIAS

## R É S U M É

*La première partie de ce travail est consacrée à l'analyse de la personnalité juridique du Président de la République dans le texte constitutionnel, à la lumière des conceptions du Général De Gaulle, inspirateur direct, comme l'on sait, de ce chapitre de la Constitution. L'exposé porte successivement sur les points suivants: participation du Président aux fonctions exécutives; ses pouvoirs en tant que gardien de la Constitution et en tant qu'arbitre; ses pouvoirs exceptionnels en tant que garant de l'indépendance et de l'intégrité nationale et, finalement, système d'élection (avant la réforme de 1962) et durée du mandat. L'analyse du dispositif de la Loi confirme l'image du Président-arbitre, ébauchée à l'article 5 de la Constitution malgré l'ambiguïté du texte. Cette interprétation est, d'ailleurs, étayée par le témoignage du Général De Gaulle lui-même et par ceux de MM. Debré et Guy Mollet, témoignages dont il est fait état dans cet article à côté de ceux des principaux constitutionnalistes d'au-delà les Pyrénées; Burdeau, Duverger, Prelot et Vedel.*

*Sur le plan politico-constitutionnel, en tout cas, l'histoire de la V<sup>ème</sup> République, n'est que l'histoire de l'affirmation tranchante de la primauté présidentielle qui déborde toutes les limites établies par la Constitution. C'est là l'objet de la seconde partie de ce travail. D'arbitre, le Président est devenu guide. L'équation fondamentale de la vie politique est désormais le binôme Président-Peuple, le Gouvernement et le Parlement étant refoulés à l'arrière-plan. La transformation n'a pas eu lieu d'une seule fois. Elle a été faite par à-coups à la faveur de toute une série de facteurs et influences. La pensée est venue après l'action, le Général De Gaulle ayant défini dans ses allocutions aux Français la nouvelle signification du Président de la République. C'est sous cette optique que l'on comprend mieux la réforme du système des élections présidentielles d'octobre 1962, aboutissement logique de ce processus, compte tenu des idées politiques du Général. L'auteur nous offre finalement une*

---

(48) Téngase en cuenta, respecto a la candidatura Deferre, que este artículo se acabó de redactar en febrero de 1965.

*esquisse embrassant toute la conception politique née avec De Gaulle, combinaison de monarchie, césarisme et démocratie plébiscitaire - mais non pas totalitaire ou dictatoriale, suivant l'auteur.*

S U M M A R Y

*In the first part of the work the author analyzes the juridical form given to the President of the Republic in the constitutional text, in the light of General De Gaulle's ideas, direct inspirer it is well known, of this chapter of the Constitution. The survey contains the following points: participation of the President in executive matters; powers as the Constitution guardian and arbiter; special powers as bondsman of national independence and security; and lastly, the election system (before the 1962 reform) and duration of term of office. In spite of its ambiguities it can be said that the analysis of the article confirms the picture of the President as arbiter given in article 5 of the Constitution. The testimonies of De Gaulle, M. Debre and G. Mollet at the time of the introduction of the new Constitution back this up and are shown here together with opinions of the main constitutionalists of the country: Burdeau, Duverger, Prelot and Vedel.*

*In any case, the history of the V Republic in the political-constitutional field, is the history of unmistakable superiority of the President, totally overruling what was established in the Constitution. This is the object of study in the second part of the work. The President has turned from being "arbiter" to being "guide" or "leader".*

*On the other hand, the basic equation of political life is the President-people binominal, leaving aside the Government and Parliament. This change has not suddenly occurred but has been helped and pushed forward very very slowly by a series of factors. Action is followed by thought and General De Gaulle has defined the new meaning of the President of the Republic throughout his speech giving activities during these years. From this perspective one can understand the reform of the presidential election system of October 1962, as a logical ending to the process; and one could have expected the evolution of the figure if one takes into account his political vision. Finally the author makes a general survey of the Gaullist conception, defined as a combination of Monarchy, Caesarism and plebiscitary democracy, although the latter is neither totalitarian nor dictatorial.*

