Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx www.derecho.unam.mx

LA NUEVA CONSTITUCION FRANCESA DE 4 DE OCTUBRE DE 1958

Estudio descriptivo y comparativo

Por la Dra. Monique LIONS SIGNORET, de la Universidad de Toulouse. Investigadora de tiempo completo en el "Instituto de Derecho Comparado de México".

ACEPTADA POR EL 79,25% DEL CUERPO ELECTORAL en el referendum de 28 de septiembre de 1958,[1] la Nueva Constitución Francesa ha sido promulgada el 4 de octubre del mismo año y entrará en vigor dentro del plazo de cuatro meses a contar de su promulgación (art. 91, inciso 1º).

Cabe recordar las circunstancias excepcionales que provocaron su elaboración y que se reflejan, tanto en el procedimiento de elaboración, como en el fondo de la Carta Política.

[1] Referendum del 28 de septiembre de 1958:

Francia Metropolitana:

Inscritos	26.606.948	
Votantes	22.595.706	
Sufragios emitidos	22.291.303	
"Sí"	17.666.828	(79,25%)
"No"	4.624.475	(20,75%)

Unión Francesa, lato sensu:

"Sí": 85%.

Departamento de Argel:

"Sí": 95%.

Argel (ciudad):

Inscritos	257.216	
Votantes	193.199	
Sufragios emitidos	190.530	
"Sí"	176.755	(más del 90%)
"No"	13.775	

1º Forma de elaboración.—Tras los acontecimientos de mayo del año 1958, la Asamblea Nacional votó la Ley Constitucional de 3 de junio, que confió a un Comité Ministerial, encabezado por el Presidente del Consejo, General de Gaulle, y con intervención de un Comité Constitucional de función puramente consultiva, y del Consejo de Estado, la tarea de elaborar una nueva Constitución, dentro de la trayectoria del parlamentarismo francés tradicional: sufragio universal, separación de poderes y responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento. Con pocas modificaciones, el proyecto del Gobierno fue sometido y aprobado en referendum.

Dicha Ley Fundamental es, pues, la obra de un organismo gubernamental y no un documento votado por una asamblea constituyente, según implica el mismo vocablo "Constitución". Aunque el referendum le haya conferido la aprobación popular, tal forma de elaboración no deja de ser insólita dentro de la legalidad democrática. Es preciso observar, además, que el referendum no brindaba sino una sola posibilidad: la de aceptar la Constitución propuesta. De haber resultado negativo, ninguna otra solución se había previsto (reunión de una asamblea constituyente, presentación de otro proyecto, etc.).

2º En cuanto al fondo, la nueva Constitución puede considerarse como reacción contra la de 1946, que, esquemáticamente, instituía un régimen de tipo convencional, o de asamblea, es decir, con preeminencia de la Asamblea Nacional sobre los demás elementos de gobierno. El nuevo texto, al fortalecer y al reforzar el Poder Ejecutivo, establece un parlamentarismo de principio, en el que se encuentran piezas básicas y elementos que pertenecen esencialmente al régimen presidencial. La calificación de "parlamentarismo weimariano" que ya se le ha aplicado, se explica por las semejanzas formales que presenta con la Constitución de Weimar de 1919.[2] Pese a los extensos poderes atribuidos al Ejecutivo —no al Jefe de Gobierno, sino al del Estado— sería aventurado sostener de antemano el carácter autoritario y dictatorial de dicho poder, aun cuando la letra de la Constitución propenda a hacerlo. Originada por los abusos y las prácticas del precedente sistema político, que pretende evitar, la nueva Constitución ofrece las características de toda obra de reacción que tiende a rebasar los límites del justo equilibrio. Conviene por ello recordar que la aplicación misma de la Constitución, el juego de los partidos políticos y el propio

[2] Cfr. Alberto PREDIERI, *Una nuova vecchia Constituzione,* en "Il Ponte", anno XIV, núms. 8-9, agosto-septiembre de 1958, pp. 1097-1105 (Firenze, Italia).

temperamento francés serán factores decisivos en la práctica constitucional, o sea en el funcionamiento concreto del nuevo régimen.

*

Por el carácter de reacción que presenta, el estudio de la Constitución actual implica establecer comparaciones frecuentes con la Carta de 1946, tanto para deducir las nuevas tendencias, como para intentar apreciarlas en función de su origen.

Desde el punto de vista formal se advierte que:

1º Las dos Constituciones tienen una extensión similar:
1946: XII títulos y 106 artículos;
1958: XV títulos y 92 artículos.

2º En orden a las instituciones secundarias, se encuentran órganos parecidos, con escasos cambios en las denominaciones, pero con diferencias importantes en su composición y funcionamiento.

3º La ordenación de los títulos subraya claramente la precedencia de los diferentes órganos de gobierno:

1946: Supremacía de la Asamblea Nacional: Título II, El Parlamento; V, El Presidente de la República; VI, Del Consejo de Ministros.
1958: Preeminencia del Ejecutivo: Título II, El Presidente de la República; III, El Gobierno, y en cuarto lugar, El Parlamento.

Al dar a conocer el contenido de la Constitución francesa, introduciremos algunas variaciones respecto de la estructura establecida por el texto constitucional, con objeto de lograr una exposición más sistemática.

Preámbulo

De breve redacción —indicio general de las circunstancias de urgencia que determinaron y rodearon la elaboración del documento—, dos puntos destacan con él:

1º No contiene una enumeración directa de los derechos individuales y sociales ni de los principios económicos y sociales que orientan hoy en día la vida política, sino una indirecta, mediante referencia a la Decla-

ración de los Derechos del Hombre de 1789, "confirmada y completada por el Preámbulo de la Constitución de 1946", en el que se proclamaron principios nuevos, políticos, económicos y sociales, "especialmente necesarios en nuestra época." La yuxtaposición de esas dos series de principios, caracteriza con frecuencia la democracia clásica contemporánea, impulsada por las necesidades modernas hacia un socialismo —dirigismo—, en búsqueda de equilibrio y coexistencia fructífera con la antigua herencia liberal.

2º El principio de una comunidad de naciones se plantea en seguida, de manera absoluta: "En virtud de tales principios y de la libre determinación de los pueblos, la República ofrece a los Territorios de Ultramar *que manifiesten la voluntad de adherirse a ellas,* nuevas instituciones fundadas en el ideal común de libertad, igualdad y fraternidad, y concebidas con miras a su evolución democrática" (art. 1º). La terminología utilizada es muy significativa: ser miembro de esa Comunidad representa una *facultad absoluta* para los Territorios de Ultramar y no una calidad o estatuto que deban aceptar.

I. De la Soberanía

Título I

El título puntualiza la forma de gobierno y reafirma los principios básicos de la democracia clásica.

1º República indivisible, laica, democrática y social, Francia asegura la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos, sin ninguna discriminación, "sin distinción de origen, raza o religión, y respeta todas las creencias" (art. 2).

2º El artículo 3 plantea el principio fundamental de la "soberanía nacional" y define su ejercicio: democracia representativa, sufragio universal, igual y secreto para los franceses de ambos sexos, mayores de edad. El referendum, que en el texto de 1946 sólo podrá intervenir en materia constitucional (art. 3), parece llamado a desempeñar un papel más importante, conforme a la letra del actual artículo 3, principalmente como medio para que el Ejecutivo pase por encima del Parlamento en los casos y condiciones que establece el artículo 11. Ello indica claramente que si los Constituyentes de 1946 desconfiaban del plebiscito, los de 1958 —a saber: el Comité Ministerial, organismo gubernamental— profesan, por lo mismo, una opinión distinta.

3º El artículo 4 menciona la participación activa, en el sufragio, de los partidos políticos, los cuales "se fundan y ejercen su actividad libremente" dentro del respeto a los principios de soberanía nacional y democracia. Encontramos aquí otra tendencia general del derecho constitucional contemporáneo, tanto europeo como americano, a reconocer los partidos políticos, reglamentar su existencia y señalar límites a sus actividades.

II. Los Organos de los Poderes Públicos

Bajo este epígrafe examinaremos la estructura, funcionamiento y relaciones de las nuevas instituciones políticas francesas. Pero el parlamentarismo que instauran parece apartarse del tradicional concepto francés desde la Tercera República, caracterizado por un Ejecutivo dual y un Gabinete, o Gobierno, políticamente responsable ante el Parlamento. El cambio no se advierte en la forma misma de los órganos, sino en la distribución de los poderes, de las "fuerzas" entre los varios elementos de gobierno.

A.—*El Poder Ejecutivo*

Elemento dual, el poder Ejecutivo lo integran el Presidente de la República y el Gobierno.

A I.—*El Presidente de la República*

Título II

"El Presidente de la República vela por el respeto de la Constitución. Asegura, mediante su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos, así como la continuidad del Estado. Garantiza la independencia nacional, la integridad del territorio y el respeto a los acuerdos de la Comunidad y a los tratados" (art. 5).

Debe destacarse, desde el principio, que el papel atribuído al Presidente de la República excede con mucho del de un mero árbitro. Por primera vez en Francia desde 1875, sus poderes han aumentado extraordinariamente. Sus intervenciones en el funcionamiento del mecanismo Gobierno-Parlamento; los poderes de decisión propios, y principalmente las facultades excepcionales que asume en caso de peligro (art. 11), le con-

fieren el lugar predominante en la vida política: el Presidente de la República deja de presidir, para empezar a gobernar; el apotegma tradicional, queda deshecho. El elemento, hasta ahora, estático del Ejecutivo bicéfalo, viene a ser su jefe y director efectivo. Claro es que semejante preeminencia va a repercutir en el desarrollo de la función legislativa, no sólo en las relaciones Gobierno-Parlamento, sino también en las propias atribuciones de este último, según veremos más adelante.

La Constitución establece luego el modo de elección y las atribuciones del Presidente de la República. Señalaremos asimismo las escasas indicaciones que se formulan acerca de su estatuto personal.

Elección del Presidente.—El nuevo sistema de elección rompe abiertamente con la tradición de las dos Constituciones anteriores (1875 y 1946), en las que el Presidente era elegido por el Parlamento exclusivamente. Ahora compete hacerlo a un colegio electoral integrado por "los miembros del Parlamento, de los Consejos Generales y de las Asambleas de los Territorios de Ultramar, así como por los representantes elegidos por los Consejos Municipales", los de las colectividades administrativas de los Territorios de Ultramar y, en su caso, con participación de los Estados miembros de la Comunidad (art. 6). Elegido por mayoría absoluta en la primera vuelta y, a falta de ello, por la relativa en la segunda, el Presidente de la República desempeñará sus funciones durante siete años y podrá ser reemplazado por el Presidente del Senado en caso de ausencia o impedimento pasajero (art. 7).

Advertiremos que el sistema de elección adoptado parece tender, por un lado, a reforzar la importancia del papel presidencial, al conferirle una investidura parcialmente popular, sobre todo por la participación de los municipios (elegidos mediante sufragio universal y directo, conforme a la ley municipal), y por otro, a asegurar cierto espíritu conservador en el propio colegio, al atribuir proporcionalmente el predominio de representación a los pequeños ayuntamientos, en detrimento de las ciudades importantes. Cabe subrayar que este modo de elección se aproxima al sistema fundamental utilizado en régimen presidencial.

Atribuciones del Presidente de la República.—Convergen en él atribuciones esenciales de un Presidente de régimen parlamentario —aun cuando no todas ellas competían al Presidente de la Constitución de 1946—, junto a las que hallamos prerrogativas, facultades y poderes que se desvían de la tradición establecida en Francia y que confieren al Primer Magistra-

do un papel de primer plano, nunca desempeñado por el de la Cuarta República.

Atribuciones esenciales.—Designa al Primer Ministro y recibe su dimisión, así como también nombra y revoca a los demás miembros del Gobierno, a propuesta de aquél (art. 8); preside el Consejo de Ministros y otros varios organismos (arts. 9, 14, 65 y 80); promulga las leyes (art. 10); ejerce el derecho de disolución de la Asamblea Nacional (art. 12), pero con modalidades tales, que esta iniciativa puede clasificarse entre las atribuciones nuevas que examinaremos a continuación; nombra para los empleos civiles y militares (art. 13) —cometido que incumbía al Presidente del Consejo, a tenor de la Constitución de 1946—; lleva el título de Jefe de los Ejércitos (art. 15); concede indultos (art. 17).

Atribuciones nuevas.—1. A propuesta del Gobierno en período de sesiones, o de las dos Asambleas, el Presidente de la República "puede someter a referéndum cualquier proyecto de ley, relativo a la organización de los poderes públicos, a la aprobación de algún acuerdo de la Comunidad o tendiente a autorizar la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, pueda afectar el funcionamiento de las instituciones" (art. 11). Si el referendum —instrumento característico de la democracia semidirecta— puede intervenir con más frecuencia que la prevista por la Constitución de 1946, que únicamente lo autorizaba en materia estrictamente constitucional, es porque representa un medio idóneo en manos del Ejecutivo para prescindir del Parlamento y asegurar, mediante el voto popular, la aprobación de los proyectos gubernamentales de ley que las Cámaras quizás hubiesen rechazado o modificado.

2. Ejerce el *derecho de disolución* de la Asamblea Nacional (art. 12), arma clásica del Ejecutivo para contrapesar la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento, que puede obligarlo a una dimisión colectiva. Pero el sistema que instaura la Constitución actual, no parece *a priori* garantizar el equilibrio entre los medios de acción recíproca de los dos poderes. Examinaremos con detenimiento el mecanismo del derecho de disolución, en la parte consagrada a las relaciones entre Gobierno y Parlamento.

3. Un papel importantísimo compete al Presidente en caso de que se interrumpa el funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales por las causas que enumera el artículo 16: "...el Presidente de la República tomará las medidas exigidas por las circunstancias, después de

consultar con el Primer Ministro, los Presidentes de las Asambleas y el Consejo Constitucional", y, para frenar y templar esta corriente dictatorial, se establecen unos frenos de principio, cuya eficacia es difícil prever: "Dichas medidas deberán inspirarse en la voluntad de asegurar a los poderes públicos constitucionales, con la menor dilación, los medios propios para el cumplimiento de su misión. El Consejo Constitucional será consultado a este respecto. La Asamblea Nacional no podrá ser disuelta durante el ejercicio de *los poderes excepcionales* (art. 16, incisos 3, 4 y 5).

4. El artículo 18 establece que el Presidente de la República se comunique con las dos asambleas por medio de mensajes que mandará leer y que no darán lugar a ningún debate; y se introduce la innovación de que, en período de receso, "el Parlamento se reunirá especialmente a este efecto".

5. "El Presidente de la República *negociará y ratificará los tratados.* Será informado de toda negociación tendiente a concertar un acuerdo internacional no sometido a ratificación" (art. 52). A diferencia del Presidente de 1946, que intervenía pasivamente para firmar y ratificar los tratados, limitándose a ser informado acerca de las negociaciones internacionales (art. 31, inciso 1), el Presidente actual dirige de hecho toda la actividad diplomática, sin que ni siquiera el menor de los tratados no sometido a ratificación, escape a su conocimiento.

6. En contraste con lo establecido por la Constitución de 1946, el refrendo ministerial no reviste obligatoriamente todos los actos del Presidente, al que, lógicamente, escapan los enumerados por el artículo 19, es decir, todos los actos mediante los que el Presidente ejerce las atribuciones y los poderes que hacen de él el jefe verdadero del Ejecutivo: nombramiento del Primer Ministro (art. 8), recurso al referendum (art. 11), disolución de la Asamblea Nacional (art. 12), poderes excepcionales (art. 16) e iniciativa de someter al examen del Consejo Constitucional la conformidad de los tratados y de las leyes con la Constitución (arts. 54 y 61).

7. "El Presidente de la República velará por el respeto de la Constitución" (art. 5). De ahí el papel activo que va a desempeñar en materia de constitucionalidad y que, prácticamente, no figuraba entre las reducidas atribuciones del Jefe del Estado de la precedente Constitución.

a) El Presidente tiene la iniciativa (que también pertenece al Primer Ministro y a los Presidentes de las dos Asambleas), mientras que el artículo 92 de 1946 exigía la participación conjunta del Presidente del Consejo:

— de someter al Consejo Constitucional los acuerdos o tratados internacionales, con objeto de que éste averigüe si contienen o no cláusulas con-

trarias a la Constitución, de tal manera que la ratificación quedaría subordinada a una revisión constitucional (art. 54). La Constitución de 1946 no se representó este caso, sino que se contentó con disponer que la ley de ratificación permitía *ipso facto* la aplicación de un tratado, aunque fuese contrario a las leyes nacionales internas (art. 26). Subrayó una vez más el papel predominante de la Asamblea Nacional, elemento primordial de la vida política francesa que, frente a un Ejecutivo a menudo bajo su tutela, resolvía y decidía sin que pudiese oponerle contrapesos eficaces;

— el Presidente de la República tiene la obligación de enviar al Consejo Constitucional, para que sean posibles su promulgación o su aplicación, las leyes orgánicas y los reglamentos de las Asambleas parlamentarias y, en su caso, las leyes ordinarias, a fin de que el citado organismo se pronuncie acerca de su conformidad con la Constitución (art. 61). La Constitución de 1946 establecía también un sistema de control de constitucionalidad de las leyes ordinarias, pero mediante un procedimiento muy complicado que llegaba a privarlo de toda eficacia.

b) El proceso de revisión constitucional encierra nuevas modalidades que destacan nuevamente la importancia efectiva del Presidente de la República, a causa del papel activo que desempeña también a este propósito: a propuesta del Primer Ministro corresponde al Presidente la iniciativa de la revisión, que comparte concurrentemente con los miembros del Parlamento (art. 89, inciso 1): "El proyecto o la propuesta de reforma ha de votarse por las dos Asambleas en términos idénticos. La reforma será definitiva después de aprobada en referendum" (art. 89, inciso 2).

— además, el Presidente puede no presentar a referéndum el proyecto de revisión, siempre que decida someterlo al Parlamento convocado en Congreso (art. 89, inciso 3). Nada parecido existía en las atribuciones del Presidente de la Cuarta República. Sólo la Asamblea Nacional podía renunciar al referendum, cuando el proyecto, votado en segunda lectura, obtuviese una mayoría de dos tercios. Por otra parte, como disponía el artículo 90 de 1946, el papel del Presidente de la República se reducía a la simple promulgación del proyecto de revisión, convertido en ley constitucional por la votación de la Asamblea Nacional, sin que él interviniera más en el desarrollo de este procedimiento.

Las consideraciones que anteceden ponen de relieve, tanto en el terreno nacional como internacional, el papel eminente del Presidente de la República, llamado a garantizar la constitucionalidad y el respeto a los acuerdos y tratados, a proceder como árbitro en el funcionamiento de los pode-

res públicos y convertido, por lo mismo, en impulsor y fiscalizador de toda la actividad política, que él encabeza y puede dirigir, en gran parte, sin frenos ni trabas.

Estatuto personal

La Constitución actual no puntualiza los requisitos ni los impedimentos para la elección de Presidentes de la República. Tampoco menciona la posibilidad de reelección ni la prohibe, a diferencia de la Constitución de 1946, que la limitaba a una sola vez (art. 29). En el terreno de la responsabilidad encontramos que:

1º El Presidente es irresponsable políticamente e independiente frente al Parlamento y al Gobierno —pieza característica y constante del régimen parlamentario—, lo que explica la práctica del refrendo ministerial y el hecho de que el Parlamento no pueda obligarlo a dimitir. Pero en el presente caso, los amplios poderes del Presidente no se ajustan perfectamente al concepto de irresponsabilidad política, ya que muestran prerrogativas y rasgos característicos del Ejecutivo presidencial.

2º Es responsable penalmente de los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, *exclusivamente* en caso de alta traición. "No podrá ser acusado sino por las dos Asambleas mediante voto idéntico, en votación pública, y por mayoría absoluta de los miembros que las compongan; será juzgado por la Alta Corte de Justicia" (art. 68, inciso 1).

A II.—*El Gobierno*

Título III

Este título, que se compone sólo de cuatro artículos, precisa las funciones esenciales del Gobierno, el cual "determina y conduce la política de la Nación, dispone de la administración y de las fuerzas armadas y es responsable ante el Parlamento en las condiciones y con arreglo a los procedimientos señalados por los artículos 49 y 50" (art. 20). Recordemos que tradicionalmente en Francia, la responsabilidad del Gobierno se ha promovido ante la Asamblea Nacional exclusivamente, a pesar del vocablo "Parlamento" que figura en el artículo antes citado.

El Primer Ministro —Presidente del Consejo de 1946— dirige la acción del Gobierno, es responsable de la defensa nacional, asegura la ejecución de las leyes y, conforme al artículo 13, ejerce el poder reglamentario y nom-

bra para los cargos civiles y militares, en las condiciones establecidas por dicho precepto. Puede delegar algunos de sus poderes en los ministros y, a título excepcional, "suplir al Presidente de la República en la presidencia del Consejo de Ministros, en virtud de delegación expresa y para un orden del día determinado" (art. 21, inciso 1).

Observemos que el Primer Ministro actual ha vuelto a ser el *primus inter pares,* conforme a la ortodoxia parlamentaria, pero ahora en beneficio del Presidente de la República, que, además de los extensos poderes que le da la Carta Política, goza también de una gran parte de las atribuciones que en 1946 correspondían al Presidente del Consejo.

El artículo 23 establece medidas nuevas, en atención al carácter absoluto que presentan: amplía y generaliza el régimen de incompatibilidades referentes a las funciones de miembro del gobierno, declaradas "incompatibles con el ejercicio de cualquier mandato parlamentario, de cualquier función representativa de carácter nacional y de cualquier empleo público o actividad profesional. Una ley orgánica determinará las condiciones en que se procederá al reemplazo de los titulares de tales mandatos, funciones o empleos" (art. 23, incisos 1 y 2). En cuanto a los Ministros, pueden ser escogidos, tanto fuera como dentro del Parlamento; pero en la segunda hipótesis tendrán que renunciar a su mandato parlamentario. Esta incompatibilidad —reducida en 1946 (art. 24) a establecer que "nadie podrá ser a la vez miembro de la Asamblea Nacional y del Consejo de la República" y a proclamar que "los miembros del Parlamento no podrán formar parte del Consejo Económico ni de la Asamblea de la Unión Francesa" se ha extendido hasta abarcar la totalidad de la función pública y de la actividad profesional. En esta prohibición se manifiesta otro de los elementos del régimen presidencial, en el que los Ministros tienen también que renunciar a sus cargos parlamentarios, mientras que en el sistema parlamentario, el Jefe del Gobierno escoge normalmente a sus Ministros en el seno del Parlamento. ¿Podría también interpretarse dicha medida como un retorno hacia el antiguo concepto de virtud, que requería del estadista la dedicación a su cargo y el abandono de los provechos de la acumulación y de las actividades personales rentables?

B.—*El Poder Legislativo: el Parlamento*

Título IV

Bicameral, el Parlamento consta de la Asamblea Nacional —elegida por sufragio directo— y del Senado, designado por sufragio indirecto (art. 24). Una ley orgánica, pendiente de dictarse, organizará el régimen general de cada Asamblea: duración del mandato, número de miembros, condiciones de eligibilidad e incompatibilidades (art. 25). El artículo 26 especifica, a su vez, las inmunidades e inviolabilidades de que gozan clásicamente los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones.

1º El artículo 27 reafirma la nulidad del mandato imperativo, pieza esencial de la democracia representativa, y el carácter personal del derecho de voto de los parlamentarios. Una ley orgánica puede excepcionalmente autorizar la delegación del voto y, en tal caso, nadie puede recibir delegación de más de un mandato. La Constitución de 1946 no contenía ninguna disposición parecida, y la práctica del voto por delegación (por "*boitiers*") se desarrolló libre y ampliamente hasta llegar a originar abusos, ya que los diputados ausentes votaban igual que los presentes, siempre que la Constitución exigía determinado número de miembros asistentes. La enmienda reglamentaria de 26 de julio de 1955 frenó esta censurable práctica, al introducir el sistema de votación personal, especialmente para las cuestiones de confianza.

2º La duración y las modalidades de reunión del Parlamento, en períodos de sesiones ordinarias y extraordinarias, se rigen por normas diferentes de las de la primitiva redacción de los artículos 9 y 12 de la Constitución anterior, que fueron reformados en diciembre de 1954. Mientras aquélla adoptaba el sistema de un período anual ordinario de sesiones, sin indicación explícita de duración, la reforma le fijaba un plazo de siete meses, al cabo de los cuales un decreto gubernamental podía clausurarlo, el artículo 28 de la Constitución actual plantea el principio de dos períodos ordinarios anuales de sesiones públicas, el primero de once semanas, el segundo con duración máxima de tres meses, abiertos y clausurados por decreto del Presidente de la República (arts. 28 y 30). La convocación del Parlamento a sesiones extraordinarias obedece a una reglamentación análoga a la de 1946 y a la de la reforma de 1954; pero el artículo 29, inciso 2, actual fija en doce días su duración, sin que este plazo pueda ser rebasado.

3º La segunda Cámara, el Senado, ya no queda confinada al papel de simple telón de fondo. La tendencia al monocameralismo —netamente marcada en la Constitución de 1946, por la importancia predominante atribuida a la Asamblea Nacional— desaparece. Históricamente esta tendencia se encuentra sostenida por la izquierda, en tanto que la derecha se suele inclinar hacia el bicameralismo, porque la segunda Cámara (la *Chambre Haute*) refuerza la representación de los elementos conservadores y debilita la de los populares.

C.—*De las Relaciones entre el Parlamento y el Gobierno*

Título V

Es en este terreno donde se revela la parte esencialmente innovadora y, hasta si se quiere, revolucionaria de la nueva Constitución, merced a la solución que proporciona al delicado problema del equilibrio de relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, planteado en toda su amplitud por la Carta Política de 1946, cuya aplicación no logró establecer el funcionamiento normal de las instituciones parlamentarias a causa de la supremacía efectiva que instauró en beneficio de la Asamblea, frente a los restantes elementos de gobierno. Si el sistema político de la Cuarta República podía contemplarse como un compromiso entre el régimen parlamentario y el convencional, la letra de la Constitución actual, debido a la estructura, al reparto de los poderes y al funcionamiento de las instituciones políticas, tiende a invertir la situación, al atribuir al Poder Ejecutivo el papel eminente y a apartarse, por tanto, del concepto rector del parlamentarismo ideal que coloca los elementos de gobierno en la situación jurídica respectiva, es decir, en la que postula el funcionamiento equilibrado del régimen y la eficacia y continuidad de los poderes públicos.

Este título rige el punto clave del régimen en concreto: las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo, que examinaremos especialmente desde el punto de vista de la acción recíproca de estos elementos.

Trataremos de centrar nuestro estudio en torno a los tres puntos básicos: el procedimiento de presentación y de votación de las leyes, el mecanismo de la responsabilidad política del Gobierno y el ejercicio del derecho de disolución. Ello subraya el interés en comparar el texto constitucional de 1946 y el de la reforma de 1954 con el presente, para intentar apreciar la importancia respectiva de las Cámaras y del Gobierno y examinar

si, *a priori*, el equilibrio de elementos y de influencias que la teoría del régimen parlamentario supone, no resultará afectado hasta el extremo de orientar el mecanismo de gobierno hacia un sistema de tipo presidencial y autoritario.

I.—*Dominio, delegación, iniciativa, presentación y votación de la ley*

En términos generales, se advierte que el Senado aparece asociado con la Asamblea Nacional en las atribuciones más importantes.

1º Votación. En la teoría constitucional, la primera diferencia capital respecto de la Constitución de 1946, en la que se manifiesta el retorno hacia el bicameralismo, estriba en el papel atribuido a la segunda Cámara, en orden a la función legislativa, que ha dejado de ser monopolio de la Asamblea Nacional: "la ley es votada por el Parlamento" (art. 34, inciso 1), es decir, por las dos Asambleas.

2º Delimitación de funciones. Notemos también la enumeración *limitativa* de las materias que integran el dominio reservado a la ley, y, *a contrario sensu,* la esfera reservada al poder reglamentario (arts. 34 y 35), y, claro está, entre las facultades del Parlamento, la de votar impuestos y aprobar presupuestos, históricamente la más antigua.

3º Delegación del poder Legislativo. Las ordenanzas. El artículo 38 sienta un principio diametralmente opuesto al del artículo de la Constitución de 1946, al autorizar la delegación del poder Legislativo al Ejecutivo: "El Gobierno puede, para la ejecución de su programa, solicitar autorización del Parlamento a fin de dictar, mediante ordenanzas, medidas que, normalmente, son del dominio de la ley", con intervención del Consejo de Estado y obligación, so pena de caducidad de las mismas, de que se presente el proyecto de ley de ratificación dentro del plazo que se determine (art. 38, inciso 2). Además, una vez vencido el plazo otorgado, las ordenanzas relativas a materias que competan a la ley no pueden ser modificadas sino por una ley (art. 38, inciso 3). La teoría de este mecanismo muestra modalidades y procedimientos que parecen susceptibles, en principio, de frenar los posibles abusos del Ejecutivo y de permitir cierta fiscalización, aunque algo nominal, del Legislador.

Aun cuando la práctica de la delegación del poder Legislativo suponga una desviación caracterizada del principio de división de poderes, no significa ninguna innovación en la vida política francesa: la Tercera Repú-

blica tenía ya sus "decretos-leyes", lo mismo que la Cuarta sus "leyes-cuadros".[3] El artículo 13 de la Constitución de 1946 prohibía expresa y terminantemente toda delegación de poder Legislativo, pese a lo cual, los "decretos-leyes" no tardaron en reaparecer, bajo denominación diferente. Surgió el movimiento en 1947, y a través de varios procedimientos y sistemas que trataron de ocultar su verdadera naturaleza, aquéllos reconquistaron, paso a paso, su ciudadanía. Entre dichos procedimientos, citaremos el de la *"loi-cadre"* y el de la *"extensión del poder reglamentario"*, a los que la ingeniosidad ha de rendir homenaje por la forma como realizaron la delegación legislativa, aunque la lógica jurídica no lograse con ellos los honores de una aplicación rigurosa.

"Decretos-leyes", *"leyes-cuadros"* y *"ordenanzas"*, muestran cómo la realidad política enseña y subraya de por sí la necesidad de recurrir al Ejecutivo legislador, en ciertas circunstancias. De ahí que se pueda considerar el artículo 38 actual como realista y consecuente dentro de la lógica de la Constitución (preeminencia del Ejecutivo), ya que sus autores fijaron directamente, pese a torcerse así el mecanismo básico del parlamentarismo, las modalidades de esa delegación, en vez de abandonarlas al azar de la elaboración empírica que, bajo el apremio de los acontecimientos, ofrece menores garantías (siempre en la inteligencia de que, entre dos males, ha de escogerse el menor).

4º. Preliminares de la votación. Presentación, modificaciones, admisibilidad. Como en el texto de 1946 (art. 14, inciso 1), la iniciativa de la ley y el derecho de modificación competen al Primer Ministro y a los miembros del Parlamento (arts. 39 y 44). Los artículos 40 a 43 establecen el proceso general de deliberación y presentación de los proyectos y proposiciones de ley, modificaciones, discusión y examen por comisiones especialmente designadas a tal fin, condiciones de admisibilidad en cuanto al fondo de las proposiciones y modificaciones en materia de Hacienda y de dominio reservado al poder reglamentario.

Si consideramos los textos de 1946 y de 1954, el mecanismo así establecido pone de manifiesto la extensión de las prerrogativas del Senado en

[3] El mecanismo de la *"loi-cadre"* (ley-cuadro), técnica ingeniosa que realiza la delegación del poder Legislativo, es el siguiente: una ley ordena al Gobierno presentar un proyecto de ley reformatorio de la legislación vigente en una materia determinada; si la Asamblea no rechaza dicho proyecto al vencerse el plazo asignado para estudiarlo, el mismo entrará en vigor, tanto si la Asamblea lo aceptó expresamente, como si no llegó a examinarlo.

comparación con la Asamblea (que pierde su "soberanía" en muchos puntos), especialmente por su participación en la votación de la ley, en tanto que la Segunda Cámara, cuyo papel no se reduce ya a opinar acerca de las decisiones de la Asamblea Nacional, sin ninguna posibilidad de acción eficaz:

Presentación y discusión 1946	Reforma de 1954	1958
1. El Consejo de la República no podía discutir en primer lugar, sus propias proposiciones, que habían de someterse *sin debate,* a la Asamblea Nacional.	1. Las proposiciones del Consejo de la República se depositaban en la Mesa de esta Cámara, ante la que se discutían en primer lugar, así como los proyectos que el Gobierno le sometiese, a excepción de las leyes financieras, obligatoriamente sometidas primero a la Asamblea Nacional (art. 14, incisos 2 y 3).	1. Solución idéntica a la de la reforma de 1954.
2. Además, las proposiciones de ley del Consejo de la República no se admitían si provocaban una disminución de ingresos o una creación de gastos (art. 14, inciso 3).	2. Pero se mantiene la condición de admisibilidad, mencionada en la primitiva redacción del artículo 14, inciso 3.	2. La condición de admisión se aplica ahora a las proposiciones presentadas por cualesquiera parlamentarios, sin distinción entre diputados y senadores (art. 40).
3. La Asamblea estudia los proyectos y proposiciones de ley que se le presenten, mediante comisiones de las que fija el número, composición y competencia (art. 15).	3. No cambia la solución.	3. A petición del Gobierno o de la Asamblea interesada, los proyectos y proposiciones de ley se envían a comisiones de estudio, cuyo número, en cada Asamblea, se limita a seis (art. 43).
4. Los diputados tienen la iniciativa de los gastos; y la Asamblea Nacional vigila y controla la ejecución de los gastos e ingresos públicos (art. 17).	4. No cambia la solución.	4. "Las leyes financieras determinarán los recursos y cargas del Estado, en las condiciones y con las reservas establecidas por una ley orgánica" (art. 34, inc. 4).

5º Votación de las leyes. La "navette"

La Asamblea Nacional desempeña el papel decisivo: "Compete exclusivamente a la Asamblea Nacional de votación de las leyes" (art. 13). La intervención del Consejo de la República se reducía a dar su opinión sobre los textos ya votados en primera lectura por la Asamblea y a provocar, si estaba inconforme, una segunda lectura ante ésta, quien a la postre decidía "definitiva y soberanamente sobre las modificaciones propuestas por el Consejo de la República, aceptándolas o rechazándolas en todo o en parte" (art. 20).

En resumen: el único protagonista en la votación de las leyes era la Asamblea Nacional, que discutía, deliberaba y fijaba el texto definitivo, con la facultad de ignorar la opinión y las modificaciones expresadas por la segunda Cámara. El Gobierno no intervenía, en forma alguna, en ningún momento, en el desarrollo de este procedimiento.

La reforma, que trató de conferir un papel menos figurativo y nominal al Consejo de la República y de restituir al concepto de bicameralismo (consagrado por el art. 5) una apariencia de realidad, logró sólo reafirmar la posición decisiva de la Asamblea, sin ponerle ningún contrapeso.

Restableció, sin embargo, el mecanismo de la *"navette"*, práctica característica de la Tercera República, entre las dos asambleas: los textos se enviaban de una Cámara a la otra hasta que se produjese el acuerdo sobre un texto idéntico. Pero la *"navette"* estaba limitada a un plazo de cien días, a partir del momento en que la Asamblea hubiese adoptado el texto en segunda lectura y —lo que subrayaba la soberanía de la primera Cámara—, en caso de desacuerdo con el Consejo de la República, la Asamblea Nacional podía adoptar el texto sin tener en cuenta las modificaciones propuestas por la Segunda Cámara (art. 20). Aquí tampoco el Gobierno estaba facultado para intervenir.

Con el mantenimiento del sistema de la *"navette"*, el artículo 45 introduce elementos nuevos que modifican fundamentalmente el mecanismo de la votación: *a)* la intervención directa, múltiple y decisiva del Gobierno en el proceso de votación, para arbitrar su desarrollo y acelerarlo; *b)* en consecuencia, la desaparición del papel soberano de la Asamblea Nacional, ahora reducido al de Cámara legislativa que ha de transigir con un Ejecutivo poderoso. El Gobierno interviene como director e impulsor del procedimiento de votación:

1. Al objeto de impedir la paralización de un proyecto de ley respecto del que las Asambleas no hayan logrado ponerse de acuerdo, el Primer Ministro puede mandar que se reúna una Comisión mixta paritaria, encargada de proponer un texto sobre las disposiciones en disputa (art. 45, inciso 2), el cual podrá someterse por el Gobierno a las dos asambleas "para aprobarlo", y no se aceptará modificación alguna al mismo sin el acuerdo del Gobierno (art. 45, inciso 3).

El desacuerdo de las Cámaras ya no es, pues, un obstáculo para la adopción de un texto, debido a

la facultad del Gobierno de recurrir a una Comisión para que elabore un texto que las asambleas podrán sólo aprobar.

2. De no ponerse de acuerdo la Comisión sobre la adopción de un texto, se prevé una segunda intervención del Gobierno, quien podrá exigir de la Asamblea que se pronuncie definitivamente y que adopte, bien el texto de la Comisión, o bien el último texto votado por ella y, eventualmente, modificado por las propuestas del Senado, si así lo juzga la Asamblea (art. 45, inciso 4).

Ya estamos lejos de la soberana Asamblea Nacional de la Constitución de 1946, detentadora del poder de última decisión, que ejercía íntegramente y sin trabas, ya que la Asamblea Nacional de la Constitución actual tiene que contar con la colaboración autoritaria del Gobierno para poder prescindir del acuerdo del Senado en la adopción definitiva del texto discutido. El Gobierno es quien desempeña ahora el papel rector.

6º Leyes orgánicas y leyes financieras

El artículo 46 establece un procedimiento especial de votación y de modificación de las leyes orgánicas, en el que encontramos un elemento nuevo y muy importante: "sólo podrán promulgarse después de que el Consejo Constitucional las haya declarado conformes con la Constitución". Se trata, por tanto, de una verificación automática de la constitucionalidad,

provocada *ipso facto* por la votación de las leyes orgánicas y que se produce espontáneamente, sin necesidad de petición de ningún género.

La Constitución de 1946 no preveía verificación semejante en este particular caso, y como advertimos, el mecanismo que instituyó, tejido de complicaciones, trabas y frenos, logró sólo ponerse una vez en marcha —verdadera hazaña—: Dictamen del Comité Constitucional de 16-18 de junio de 1948.

Leyes financieras.—El artículo 47 contiene una importante innovación, al conferir amplios poderes al Gobierno en materia de votación de leyes financieras:

a) Para acelerarla, el Gobierno puede acudir al Senado, que está facultado para examinarlos en primer lugar, cuando la Asamblea no lo haya hecho en un plazo de cuarenta días (art. 47, inciso 2), con derogación entonces del artículo 39, inciso 2.

b) Además, cuando el Parlamento no se pronuncie en un plazo de setenta días, el Gobierno puede inclusive prescindir del mismo y poner en vigor, mediante ordenanzas, las disposiciones del proyecto presentado (art. 47, inciso 3). Esta disposición realiza el atentado más notorio contra uno de los aspectos esenciales de la función legislativa, a saber: la votación de impuestos. Para remediar los abusos del régimen anterior y evitar el estancamiento en un terreno tan importante como el de la Hacienda, la nueva Constitución se inclina hacia el exceso contrario y tiende netamente a hacer del Ejecutivo el órgano rector del sistema de Gobierno, que no tolera oposiciones prolongadas a sus actividades.

c) Y para remachar esta tendencia, el inciso 4º del artículo 47 confiere al Gobierno la posibilidad de comenzar a recaudar los impuestos, con autorización del Parlamento, eso sí, siempre que la ley financiera no haya sido presentada en tiempo útil.

d) Por otra parte, el Gobierno se encuentra ahora asociado con el Parlamento y el Tribunal de Cuentas, en la fiscalización relativa a la ejecución de las leyes financieras (art. 47, inciso 6).

7º Orden del día de las Asambleas

El artículo 48, que proporciona al Ejecutivo un medio más de acción o de influencia sobre el Parlamento, atribuye al Gobierno el derecho riguroso de fijar el orden del día en las Asambleas, el cual "comporta, por prioridad y en el orden establecido por el Gobierno, la discusión de los pro-

yectos que presente y de las proposiciones de ley aceptadas por él". Ello permite al Gobierno aplazar a su voluntad el examen de problemas o de cuestiones dificultosas, susceptibles de poner en juego su responsabilidad ante la Asamblea, y lograr que se discutan, ante todo, temas más favorables. Esta disposición reafirma la situación de autoridad del Ejecutivo frente al Legislativo, al disminuir o aplazar las oportunidades de que surja una moción de censura.

II.—*La Responsabilidad Política del Gobierno ante la Asamblea Nacional: Cuestión de confianza y moción de censura*

Haremos notar, como rasgo esencial, que la responsabilidad política del Gobierno se plantea *exclusivamente* ante la Asamblea Nacional y que, por consiguiente, el Senado no interviene en el mecanismo de la cuestión de confianza ni en el voto de la moción de censura, acomodándose en ambos aspectos a las soluciones de la Constitución de 1946.

Al plantear la responsabilidad política del Gobierno, la Asamblea concreta su poder de obligarlo a dimitir. Aquí es donde radica la pieza más esencial del régimen parlamentario: "El Gobierno es responsable ante el Parlamento, según las condiciones y con arreglos a los procedimientos establecidos por los artículos 49 y 50" (art. 20, inciso 3). A diferencia de las Constituciones de 1875 y de 1946, que planteaban el principio de la doble responsabilidad, colectiva e individual, de los ministros ("Los ministros son colectivamente responsables ante la Asamblea Nacional de la política general del Gobierno e individualmente de sus actos personales": art. 48-1), la Constitución actual no menciona el segundo principio y conserva sólo el de la responsabilidad colectiva del Gobierno.

Son dos los medios para plantear la responsabilidad colectiva:

1. La cuestión de confianza, y
2. el voto de investidura (mero aspecto de la anterior).
3. La moción de censura.

Terminan siempre mediante una votación que, de resultar adversa al Gobierno, implica la dimisión automática, colectiva e inmediata del mismo.

Vamos ahora a ver cómo las modalidades de estos tres mecanismos difieren mucho en los textos de 1946, 1954 y 1958 y que, si bien las piezas fundamentales del parlamentarismo se encuentran reunidas en ellos, el jue-

go de la acción recíproca presenta un desequilibrio evidente en favor del Ejecutivo, cuyos poderes reforzados parecen exceder del papel que el régimen parlamentario clásico le asigna tradicionalmente.

Investidura del Gobierno 1946

El artículo 45 de la Constitución de 1946 estableció el mecanismo complejo de la "investidura" del Presidente del Consejo, quien, una vez designado por el Presidente de la República, había de presentarse, solo, ante la Asamblea para informarla sobre el programa y la política del Gabinete que se proponía formar si la Asamblea le daba su confianza. La votación de la investidura requería una mayoría especial, a saber: la mayoría absoluta de los componentes de la Asamblea, o sea 314 sufragios favorables. Los ministros, escogidos por el Presidente así investido y nombrados por el Presidente de la República, tenían libre acceso a las dos asambleas (arts. 46 y 47).

Investidura Reforma de 1954

La reforma de 1954, que intentó simplificar el engorroso sistema de la investidura, recayó sobre dos puntos:

1. Sustituyó la mayoría especial de los 314 sufragios favorables, por la simple mayoría, en la votación de la investidura.

2. Dicha votación tenía lugar después de que el Presidente del Consejo hubiese escogido a sus ministros e informado a la Asamblea sobre su programa (art. 45).

Investidura y cuestión de confianza 1958

El papel atribuido a la Asamblea Nacional —ahora despojada de la soberanía que le confirió la Constitución de 1946— se inspira en el concepto de colaboración, a veces algo forzada, con el Gobierno.

En realidad, la Constitución actual ha querido privar a la Asamblea de los medios de oposición y de paralización a la acción del Gobierno, ofrecidos a granel por la Constitución de 1946.

Aun cuando los artículos relativos a la responsabilidad del Gobierno no implanten un mecanismo especial y ni siquiera mencionen la palabra "investidura", no ha de deducirse de ello que la Asamblea tenga que aceptar sin dar su opinión los Gobiernos que se designen. Si la investidura ha desaparecido en la forma, subsiste en el fondo, y esta supresión formal se podría interpretar como el deseo de acentuar el papel preciso que la Asamblea ha de desempeñar ahora, como reacción contra la preeminencia que le asignó el texto de 1946.

La nueva Constitución suprime sólo el voto especial de investidura, sustituido por el ordinario referente a la cuestión de confianza, provocado por el Primer Ministro, que "compromete la responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea Nacional, al pedir la aprobación de su programa o, eventualmente, de una declaración de política general" (art. 49, inciso 1). Si la Asamblea se niega a aprobarlo, "el Primer Ministro debe presentar la dimisión de su gobierno al Presidente de la República" (art. 50).

El inciso 3 del artículo 49 establece un caso de *presunción de confianza* de la Asamblea para con el Gobierno, cuando el Pri-

Cuestión de Confianza

El Presidente del Consejo era quien, exclusivamente, podía plantear la cuestión de confianza, previa deliberación del Consejo de Ministros. La votación, mediante escrutinio público, no podía tener lugar sino hasta un "día franco" después de haber sido planteada ante la Asamblea. Se exigía la mayoría absoluta de votos y, por descontado, el rechazo de la confianza originaba la dimisión colectiva del Gobierno (art. 49, incisos 1, 2, 3).

Claro está que el texto de 1946 no contenía ninguna mención parecida a la del artículo 49, inciso 3, actual, que instituye un modo de aprobación tácita de la Asamblea cuando el Gobierno plantea la cuestión de confianza si dentro de las veinticuatro horas no se produce una moción de censura.

Cuestión de confianza

La modificación que establece versa sobre el plazo de votación: se exige ahora que transcurran veinticuatro horas (ya no un "día franco") a partir del momento en que el Gobierno plantee la cuestión de confianza, y ello, a fin de permitir a los diputados ausentes presentarse a la Asamblea, ya que la reforma reglamentaria de 1955 prohibió el voto por delegación.

mer Ministro solicite la votación de un texto'. "El texto se considera adoptado, excepto si una moción de censura presentada dentro de las veinticuatro horas siguientes, es votada conforme a las condiciones establecidas".

El artículo 50 puntualiza la fase final de la responsabilidad política: "Cuando la Asamblea adopte una moción de censura o cuando desapruebe el programa o una declaración de política general del Gobierno, el Primer Ministro deberá presentar la dimisión del Gobierno al Presidente de la República".

Moción de censura

Desconocida por la Constitución de la Tercera República, en la que pertenecía al Gobierno sólo plantear su responsabilidad parlamentaria, la moción de censura es el medio por el cual la Asamblea pone en juego la responsabilidad del Gobierno. Constituye, en el fondo, una cuestión de confianza suscitada al Gobierno por un diputado.

La Constitución actual regula minuciosamente la moción de censura (art. 49, inciso 2), con miras a evitar el uso y el abuso a que dio lugar con la Asamblea de 1946, que la utilizaba con mucha frecuencia como medio radical de deshacerse de los gobiernos cuyas intenciones se apartaban de las suyas.

Ahora para ser admitida, la moción de censura ha de ser: *a)* Firmada por la décima parte, cuando menos, de los miembros de la Asamblea; *b)* No es votada sino hasta cuarenta y ocho horas después de su presentación; *c)* Ha de ser aceptada por la mayoría de votos de los miembros que compongan la Asamblea; *d)* Si es rechazada, el propio artículo prohibe que una nueva moción se proponga durante el mismo período de sesiones, salvo el caso del inciso 3, ya mencionado. Las condiciones *a), b)* y *d)* no figuraban en la Constitución de 1946, y la reforma de 1954 nada dijo acerca de

Moción de censura: N. B. Como su régimen no sufrió modificación alguna en la reforma de 1954, sólo tomaremos en cuenta los textos de 1946 y de 1958.

Votada por la mayoría absoluta de los diputados después de veinticuatro horas de haber sido presentada la moción de censura, se traducía en la dimisión colectiva del Gabinete.

El artículo 50 no establecía ninguna otra condición de admisibilidad. La moción de censura era, pues, el procedimiento que la Asamblea utilizaba, casi sin limitación, para controlar y censurar al Gobierno, cuya continuidad se encontraba amenazada a cada rato, excepto en el caso previsto por el artículo 51, que en doce años se aplicó una sola vez.

la moción. Con la Constitución actual, la figura se disciplina hasta convertirse en un instrumento de acción muy moderado del Legislativo sobre el Ejecutivo. Deja de ser la temible arma que la Asamblea de 1946 utilizaba como amenaza perpetua contra los gobiernos que, faltos de cohesión y de la mayoría necesaria entre los diputados, habían de dimitir fatalmente en ese combate desigual. Pero ahora, la nueva estructura de los poderes públicos invierte la situación, al afianzar el Ejecutivo, al ampararlo frente a la acción desenfrenada del Legislativo y al suministrarle los medios adecuados para intervenir, proponer, orientar y, en muchos casos, decidir de hecho el funcionamiento del Parlamento, lo que no deja de constituir un peligro cierto de usurpación de competencia y de disminución de poder, en detrimento del Parlamento.

III.—*Ejercicio y Régimen del Derecho de Disolución de la Asamblea Nacional.*

Pieza fundamental del parlamentarismo, contrapeso de la responsabilidad política del Gobierno, la disolución de las cámaras se presta a desarrollos susceptibles de alterar el equilibrio básico que supone el régimen parlamentario. Examinaremos aquí tan sólo los textos de 1946 y de 1958, puesto que la reforma de 1954 no modificó los preceptos sobre disolución.

Derecho de disolución

1946

La Constitución de 1946 (art. 51) adoptó una solución transaccional: consagró el derecho de disolución, al mismo tiempo que casi paralizaba su ejercicio:

1. Este pertenecía al Presidente del Consejo, previa deliberación del Consejo de Ministros y consulta con el Presidente de la Asamblea, y se dictaba mediante decreto del Presidente de la República, cuyo papel resultaba, pues, puramente pasivo y formalista.

2. Se ejercía exclusivamente en un caso concreto, cuidadosamente determinado: la producción de dos crisis ministeriales durante un mismo período de dieciocho meses, en las condiciones establecidas por los artículos 49 y 50.

Aunque el mecanismo de la disolución entrañase muchas trabas que, en realidad, aseguraban su ineficacia al convertirlo en símbolo, logró aplicarse una sola vez, promovido por el Presidente Edgar Faure, el 1o. de diciembre de 1955.

1958

Tres peculiaridades nuevas imprimen al derecho de disolución rasgos *sui generis* y lo convierten en arma eficaz y temible del Ejecutivo contra el Legislativo:

1. Lo ejerce únicamente el Presidente de la República y no el Primer Ministro: aquél "podrá, previa consulta con el Primer Ministro y el Presidente de la Asamblea, decretar la disolución de la Asamblea" (art. 12, inciso 1).

2. El ejercicio de este derecho no se encuentra sujeto a ninguna condición, sino tan sólo a una simple limitación de tiempo: "No podrá procederse a una nueva disolución durante el año que siga a dichas elecciones [legislativas generales]" (art. 12, inciso 4), con lo que se asegura, por lo menos, una cierta tregua a la Asamblea que se acaba de elegir. Existe, sin embargo, una restricción, ya mencionada, al ejercicio del derecho de disolución, o sea la que se produce cuando se otorgan poderes excepcionales, ya que entonces "la Asamblea no podrá ser disuelta" (art. 16, inciso 5). Semejante prohibición parece redundante, ya que el ejercicio de los plenos poderes implica suspender el funcionamiento normal de los poderes públicos constitucionales.

3. El acto mediante el que el Presidente de la República decreta la disolución, no lleva refrendo. Ello suprime toda posibilidad de mediatización por parte del Gobierno y, además, encierra cierta contradicción con el principio tradicional de irresponsabilidad política del Presidente de la República.

Régimen interino consecutivo de la disolución.—Cabe examinar rápidamente la cuestión del régimen político interino durante el período que sigue a la disolución de la Asamblea y precede a la primera reunión de la que va a ser elegida.

La Constitución actual no dice nada a este respecto, por lo que puede preverse que el principio del artículo 16 se aplique, en todo o en parte. El artículo 12, inciso 2, se contenta con afirmar que "las elecciones generales se celebrarán pasados veinte días y antes de que transcurran cuarenta desde la fecha de la disolución".

Por el contrario, la Constitución de 1946 previó un sistema de gobierno interino, que vamos a exponer brevemente, así como las modificaciones introducidas por la reforma de 1954:

Régimen interino:

1946	*Reforma de 1954*
El artículo 52 estableció el régimen interino hasta la fecha de las elecciones, las cuales habían de celebrarse pasados veinte días y antes de transcurridos treinta, desde el momento de la disolución. Se basaba en la preeminencia de la Asamblea, que, pese a la disolución, participaba mediante su Mesa en la designación del Ministro del Interior.	En virtud de ella, la Mesa de la Asamblea ya no interviene para escoger el Ministro del Interior, cuyo cargo es asumido por el Presidente de la Asamblea disuelta (art. 52, inciso 2).

*

Antes de terminar el estudio del Parlamento, hay que señalar sus demás atribuciones clásicas, a saber:

—autoriza la declaración de guerra (art. 35);

—interviene para autorizar la prórroga del estado de sitio, después de doce días de haberlo decretado el Consejo de Ministros (art. 36).

Señalemos, por último, una diferencia muy importante respecto de la Constitución de 1946, o sea la de que la Asamblea y el Senado dejan de ser jueces de la regularidad de la elección de sus miembros, tarea que ahora compete al Consejo Constitucional (art. 59).

III. De los Tratados y Acuerdos Internacionales

Título VI

1. Señalamos ya el papel del Presidente de la República en materia de negociación y ratificación de los tratados, y las diferencias importantes que a este propósito se advierten respecto del texto de 1946.

2. El artículo 53 sienta el principio clásico de la ratificación legal y establece la lista de los tratados que únicamente surtirán efecto después de haber sido ratificados o aprobados mediante ley.

3. Como indicamos, el artículo 54 subordina a una revisión constitucional la ratificación de un tratado que sea declarado contrario a la Constitución por el Consejo Constitucional.

4. El artículo 55 plantea el principio de la primacía de los tratados o acuerdos sobre la ley: "debidamente ratificados o aprobados, tendrán, a partir de su publicación, una autoridad superior a la de las leyes, a reserva, para cada acuerdo o tratado, de su aplicación por la otra parte contratante".

IV. Los Organos Secundarios

Bajo esta rúbrica examinaremos rápidamente los órganos que, en plano secundario, participan en el funcionamiento del sistema de Gobierno y que existían ya en la Constitución de 1946. Las diferencias que iremos señalando se refieren principalmente al modo de reclutamiento y a las atribuciones de estos organismos.

A.—El Consejo Constitucional

Título VII

Integrado por nueve miembros (de los que tres y el Presidente, que tiene voto de calidad en caso de empate, son nombrados por el Presidente de la República: art. 56), el Consejo Constitucional (Comité Constitucional en 1946) es el organismo guardián de la Constitución y de la legalidad. Tribunal de control en materia de elecciones, tanto presidenciales (art. 58) como legislativas (art. 59) y de referendum (art. 60), es también juez de la constitucionalidad de las leyes orgánicas (que no podrán ser promulgadas sin previo examen del Consejo) y ordinarias, así como de los Reglamentos de las dos asambleas (art. 61). El artículo 62 subraya el carácter estricto de esta misión de control: "Una disposición declarada inconstitucional no podrá ser promulgada ni aplicada. Las decisiones del Consejo Constitucional serán inapelables y serán acatadas por los poderes públicos y por todas las autoridades administrativas y jurisdiccionales" .

Una ley orgánica, pendiente de dictarse, regulará el régimen general del Consejo y el procedimiento que se seguirá ante él (art. 63).

Las diferencias entre el Consejo Constitucional y el Comité Constitucional de 1946, se expusieron en la parte de este estudio consagrada al Presidente de la República.

B.—De la Autoridad Judicial

Título VIII

Se bosqueja la organización básica del poder judicial, cuya independencia está garantizada por el Presidente de la República, asistido por el tradicional Consejo Superior de la Magistratura que él encabeza y que se halla integrado por nueve miembros por él nombrados. Una ley orgánica determinará el estatuto de los magistrados (arts. 64 y 65, incisos 1 y 2). Se advierten divergencias con el texto de 1946, que establecía un sistema de nombramiento parcialmente electivo (art. 83). El Consejo Superior de la Magistratura, que actúa principalmente como organismo disciplinario respecto de jueces y magistrados, goza ahora (art. 65, incisos 3 y 4) de una competencia comparativamente mayor que la que le atribuía la Constitución de 1946. El artículo 66 reafirma el principio de libertad individual y de seguridad personal, garantizadas por la autoridad judicial.

C.—La Alta Corte de Justicia

Título IX

Tribunal elegido por el Parlamento entre sus propios miembros, la Alta Corte de Justicia es competente para conocer de la responsabilidad penal del Presidente de la República (sólo en caso de alta traición) y de los Ministros por "los actos realizados en el ejercicio de sus funciones y calificados como crímenes o delitos, en el momento en que fueron cometidos" (art. 68). El funcionamiento de la Alta Corte de Justicia y las reglas procesales a que acomodará su actuación, serán fijados por una ley orgánica.

El régimen de este alto tribunal no presenta diferencias notables con el de la precedente Constitución.

D.—El Consejo Económico y Social

Título X

El Consejo Económico y Social, organismo consultivo, examina los proyectos de ley, de ordenanza o de decreto y las proposiciones de ley que le someta el Gobierno, quien podrá también consultarle "sobre cualquier problema de carácter económico o social que interese a la República o a la Comunidad". Una ley orgánica, pendiente de dictarse, fijará su estatuto (arts. 69 y 71).

El Consejo dará únicamente su opinión cuando sea requerido por el Gobierno, mientras que el Consejo Económico de 1946 lo era principalmente por la Asamblea Nacional (art. 70).

V. De las Colectividades Territoriales

Título XI

"Las colectividades territoriales de la República son los municipios, los departamentos, y los territorios de ultramar" (art. 72, inciso 1). Se caracterizan por un régimen administrativo de descentralización (elección de consejos) y de tutela del poder central (prefectos delegados del Gobierno) (art. 72, incisos 2 y 3).

La organización administrativa de la metrópoli no sufre modificaciones, sino que es idéntica a la establecida por la Constitución de 1946. Existen, en cambio, diferencias capitales en cuanto a la orientación del problema colonial:

1. El artículo 73 prevé que "el régimen legislativo y la organización administrativa de los departamentos de Ultramar podrán ser objeto de las medidas de adaptación requeridas por su situación particular".

2. "Los territorios de Ultramar de la República tendrán una organización especial que tomará en cuenta sus intereses propios, dentro del conjunto de los intereses de la República" (art. 74).

3. El artículo 76 recurre al federalismo como principio rector para la solución del problema, ya esbozada en la "loi-cadre" (cfr. nota 3) de 23 de junio de 1956: "Los territorios de Ultramar podrán conservar su estatuto, dentro de la República. Si expresan la voluntad de hacerlo, me-

diante decisión de sus respectivas asambleas territoriales..., se convertirán, bien en departamentos de Ultramar de la República, o bien, agrupados o no entre sí, en Estados miembros de la Comunidad". Al consagrar definitivamente, junto a la tradicional, pero algo superada política de "asimilación", el principio del federalismo como fórmula de solución, la nueva Constitución marca un paso adelante y un progreso notable respecto del sistema instaurado por la Constitución de 1946, y deja prever una nueva estructura del imperio francés, de tipo federal, estable y fructífera para sus miembros.

La Constitución de 1946, con miras a impulsar sus antiguas colonias hacia la misma evolución que convirtió el "imperio" británico en "Commonwealth" de naciones británicas, no logró consagrar ni utilizar un principio rector único. Estableció un régimen que acudía a varios conceptos: asimilación, federalismo híbrido y Estado asociado, cuya aplicación, con el transcurso del tiempo, no pudo responder a las necesidades dinámicas ni a los problemas que pretendió resolver.

VI. La Comunidad

Bajo esta rúbrica agruparemos el estudio de los títulos XII ("De la comunidad") y XIII ("de los acuerdos de asociación"), el segundo de los cuales comprende un solo artículo, el 88.

A) De la Comunidad

Título XII

"Las relaciones entre la metrópoli y los territorios de ultramar exigen una profunda adaptación". Esta frase, pronunciada por el general De Gaulle en su discurso del 4 de septiembre de 1958, expresa con elocuencia la amplitud del problema y da la medida de la solución que le aporta la Constitución del 4 de octubre. La "profunda adaptación" traduce la necesidad de una estructura nueva y de un ordenamiento diferente del de la Unión Francesa de 1946: la de una Comunidad, de tipo federal, nacida en virtud de la libre determinación de los territorios de ultramar que hayan decidido adherirse a la misma. Cada territorio, convertido en Estado, se

gobernará por sí mismo, salvo ciertas atribuciones que serán ejercidas por la Comunidad mediante órganos apropiados.

Conviene subrayar que el elemento nuevo y más importante que preside dicha organización y la condiciona es el principio de *"la libre determinación de los pueblos"*, que encuentra aquí una aplicación concreta y total (Preámbulo, apartado 2; art. 76 apartado 2). En efecto, con ocasión del referedum constitucional del 28 de septiembre de 1958, cada territorio de ultramar tuvo la facultad de aceptar la Constitución propuesta o de rechazarla, y, en consecuencia, de romper todo vínculo con Francia. Recalquemos que sobre un total de 13 territorios, únicamente Guinea rehusó, mediante una votación negativa, incorporarse a la Comunidad.

Vamos a examinar la estructura y el funcionamiento de la nueva institución, valiéndonos para ello de cotejos frecuentes con la Unión Francesa de la Constitución de 1946 que, de hecho, no poseía sino un estatuto embrionario, asentado principalmente en un federalismo incompleto, esbozado tan sólo.

I. Principios generales.

1958

1º Libertad de adhesión de los países de ultramar.—"Los territorios de ultramar pueden conservar su estatuto en el seno de la República. Si manifiestan su voluntad de hacerlo tras deliberación de sus asambleas territoriales tomada dentro del plazo previsto en el primer apartado del artículo 91, se convierten en departamentos de ultramar de la República, o bien, agrupados o no entre sí, en Estados miembros de la Comunidad" (art. 76). Subrayemos todavía que la cualidad de Estado miembro de la Comunidad o la de departamento de ultramar emana de una facultad absoluta de elección que cada territorio ejercerá libremente. La elección entre una y otra habrá de efectuarse dentro de los cuatro meses de la promulgación de la Constitución. Esta ofrece, pues, a los pueblos de ultramar que decidan adherirse a la

1946

1º Esta libertad de adhesión no se mencionaba en la Constitución de 1946, cuyo preámbulo declaraba: "Francia y los pueblos de ultramar forman una unión fundada en la igualdad de Derechos y Deberes, sin distinción de raza ni de religión". La terminología era explícita: tales pueblos no disponían del poder de decidir si querían o no adherirse a dicha Unión. Incluso si la Constitución pretendía eliminar "el sistema de colonización basado en la arbitrariedad" y "conducir los pueblos de que se encargaba a la libertad de administrarse ellos mismos y de regir democráticamente sus asuntos", era indudable que la cualidad de Estado miembro de la Unión se analizaba en un estatuto constitucional obligatorio (aunque, de hecho, hubiese sido difícil oponerse a la negativa concreta de un territorio).

Comunidad dos posibles estatutos: convertirse en departamentos de ultramar (en este punto la Constitución no ha podido abandonar por completo el tradicional concepto de "asimilación") o en Estados miembros de dicha Comunidad.

2º Conviene advertir, por otra parte, que la actual Constitución distingue solamente dos categorías de territorios *lato sensu,* ya que las crisis de nacionalismo, tanto en Asia como en Africa, han desembocado en la independencia de los territorios y de los Estados asociados: *a)* los departamentos, y *b)* los territorios de ultramar, cuyos "regímenes legislativos y administrativos pueden ser objeto de medidas de adaptación en sus intereses propios dentro del conjunto de intereses de la República" (arts. 73 y 74). Encontramos de nuevo aquí el principio tradicional de la diversidad de regímenes, ya señalado en la Constitución anterior.

3º *La ciudadanía.*—Más bien lacónica en cuanto a la ciudadanía, la nueva Constitución parece adoptar soluciones de principio análogas a las de 1946: "Sólo existe una ciudadanía de la Comunidad. Todos los ciudadanos son iguales ante el derecho, sean cuales fueren su origen, raza o religión, y tienen los mismos deberes" (art. 77, incisos 2 y 3). 2º "Los ciudadanos de la República que no posean el estatuto civil de derecho común, único contemplado por el artículo 34, conservarán su estatuto personal mientras no renuncien a él" (art. 75).

Las dos expresiones "ciudadanía de la Comunidad" y "ciudadanos de la República" parecen corresponderse con la distinción entre "ciudadanía francesa" y "ciudadanía de la Unión francesa" establecidas por la Constitución de 1946.— El derecho de voto se ejercerá "en las

2º La Constitución de 1946 adoptó una clasificación de las posesiones de ultramar bastante compleja:

1º) departamentos y territorios de ultramar; 2º) territorios y Estados asociados (antiguos mandatos de la Sociedad de Naciones, convertidos en territorios bajo tutela de la Organización de las Naciones Unidas, y antiguos protectorados) (art. 60). Los regímenes legislativos y administrativos de estos territorios se caracterizaban por una gran diversidad, que traducía las diferencias históricas, sociológicas y económicas y la necesidad de modelar su organización sobre los factores concretos de la vida de cada uno de ellos (arts. 72, 74 y 75).

3º *La ciudadanía.*—La Constitución de 1946 preveía dos clases de ciudadanía; *a)* la ciudadanía francesa, conferida a los nacionales franceses y a los súbditos de los territorios de ultramar (art. 80); y *b)* la ciudadanía de la Unión francesa, conferida a los nacionales franceses y a todos los súbditos de la Unión francesa (art. 81), noción más restrictiva, porque implicaba una limitación del derecho de voto. Por otra parte, "los ciudadanos que no poseían el estatuto civil francés conservarían su estatuto personal mientras no renuncia al mismo" (art. 82).

condiciones previstas por la ley" (art. 72, inciso 2).

3º La *estructura federal de la Comunidad* es puesta de relieve: 1º "En la Comunidad instituida por la presente Constitución, los Estados gozan de autonomía; se administran ellos mismos y resuelven democrática y libremente sus propios asuntos" (art. 77).—Autonomía de los Estados, self-administración y autogestión de sus propios asuntos son los componentes característicos de la organización federal; 2º y el artículo 78 puntualiza que "el dominio de la competencia de la Comunidad comprende la política extranjera, la defensa, la moneda, la política económica y financiera comunes, así como la política relativa a materias primas estratégicas. Abarca, además, la fiscalización de la justicia, la enseñanza superior, la organización general de los transportes exteriores y comunes y de las telecomunicaciones. Mediante acuerdos particulares pueden crearse otras atribuciones comunes o regulares el traspaso de facultades de la Comunidad a alguno de sus miembros". El dominio de las atribuciones comunes es vasto, desde luego, pero abarca actividades, administraciones y servicios de interés primordial, para cada uno de los Estados y para todos ellos. Dicha enunciación no es, por otra parte, limitativa, ya que pueden mediar acuerdos particulares para sus atribuciones o, por el contrario, para restringirlas.

1958

II. Los Organos de la Comunidad

La Constitución de 1958 marca un avance notable hacia un federalismo real, que inspira la estructura y el funciona-

3º La Unión francesa, cuya estructura *no puntualizaba la Constitución de 1946*, respondía de hecho a una organización unitaria, aun cuando provista de órganos federales: "Francia y los pueblos de ultramar forman una *unión* fundada en la igualdad de Derechos y Deberes" (Preámbulo). "Los órganos centrales de la Unión francesa son la Presidencia, el Alto Consejo y la Asamblea" (art. 63). Pero si bien un régimen de colaboración reemplazaba así la política de dominación, veremos que en realidad el gobierno francés asumía solo la dirección gubernamental de la Unión.

Por otra parte, la finalidad de la Unión francesa consistía en asegurar la etapa transitoria que habría de desembocar en el autogobierno de sus miembros, quienes con ese objeto ponían sus recursos en común para mejorar sus niveles de vida y garantizar su seguridad (Preámbulo).—La Unión no sancionaba, pues, una organización política destinada a durar. Respondía, en suma, a un *modus vivendi* temporal y provisional, a una etapa necesaria para alcanzar la meta final.

1946

II. Los Organos de la Unión Francesa

La Constitución de 1946 preveía tres órganos centrales: la Presidencia, el Alto Consejo y la Asamblea (art. 63) y,

miento de los órganos de gobierno de la Comunidad. Esta diferencia respecto de la Constitución anterior debe subrayarse, porque se trata de una divergencia de naturaleza, y no meramente de grado, entre la organización de la Unión Francesa y la de la Comunidad. Los órganos de la Comunidad, de los cuales el último es una innovación, son cuatro, a saber: el Presidente, el Consejo Ejecutivo, el Senado y el Tribunal arbitral, institución no prevista por la Constitución de 1946.

1) El Presidente de la República asume el puesto que el régimen general de sus poderes y el espíritu de la Constitución deja suponer: "preside y representa a la Comunidad" (art. 80), cualidad que le sirve para estar representado en cada uno de los Estados miembros, respecto de los cuales el artículo 81 recuerda que "participan en la elección del Presidente conforme a las condiciones previstas por el artículo 6".

2) El Consejo Ejecutivo:

a) Composición. Presidido por el Presidente de la Comunidad, el Consejo Ejecutivo está constituido por el Primer Ministro de la República, los jefes del Gobierno de cada uno de los Estados miembros y por los Ministros de Negocios comunes (art. 82-1).

b) Atribuciones. Una ley orgánica fijará la organización y el funcionamiento del Consejo, encargado de "organizar la cooperación de los miembros de la Comunidad en el plan gubernamental y administrativo" (art. 82, apartados 3 y 2).

El Consejo reúne, pues, de acuerdo con una representación igualitaria, todos los Ejecutivos de los miembros de la Comunidad. Resulta, sin duda, imposi-

además, en la práctica, a causa del papel director que en ella tenía, el propio Gobierno de la República, que aseguraba y dirigía el funcionamiento del sistema en el que los otros órganos no desempeñaban en rigor sino un papel decorativo, de asistencia o de consulta.

1) El Presidente de la República lo es, a la vez, de la Unión Francesa, "cuyos intereses permanentes representa" (art. 64). No desempeña otro papel que el de convocar y clausurar sus sesiones (art. 69).

2) El Alto Consejo, órgano puramente asesor, se componía de una delegación del Gobierno francés y de los representantes de los Estados asociados. Su función se reducía a "asistir al Gobierno en la conducta general de la Unión" (art. 65). Se halla dentro de la lógica de su representación restringida no atribuirle ningún otro papel.

ble precisar desde ahora, a base tan sólo de la lacónica definición dada por el artículo 82, inciso 2, la importancia que vaya a tener. Directorio, Comité o probablemente *órgano ejecutivo*, parece difícil de evitar, en todo caso, que el Presidente de la Comunidad, debido a la autoridad general y a los poderes que detenta como Presidente de la República, no ejerza, naturalmente, cierto ascendiente sobre los demás miembros.

3) El Senado.

a) Composición. "El Senado de la Comunidad se compone de delegados que el Parlamento de la República y las Asambleas legislativas de los demás miembros de la Comunidad elijan en su seno. El número de delegados de cada Estado estará en relación con su población y con las responsabilidades que asuma en la Comunidad" (art. 83, inciso 1). El carácter proporcional de la delegación de los Estados miembros es un factor nuevo, que introduce un elemento de equidad y de realismo, a diferencia de la Asamblea de la Unión Francesa, donde sólo se conocía una representación bipartita y fija: 50% de representantes de Francia metropolitana y otro 50% de los departamentos y territorios de ultramar, así como de los Estados asociados.

3) La Asamblea de la Unión Francesa.

a) Composición. La Asamblea de la Unión Francesa se componía "de una mitad de representantes de Francia metropolitana y, en la otra, de representantes de los departamentos y territorios de ultramar (elegidos por las Asambleas territoriales) y de los Estados asociados (en las condiciones fijadas por una ley y un acuerdo interior de cada Estado) (arts. 66, 67 y 68). Esta Asamblea realiza una representación completa e integral de todos los miembros de la Unión.

b) Atribuciones. En principio, legisladora, pero confinada de hecho en un papel puramente consultivo, la Asamblea de la Unión Francesa se limitaba a dar su opinión sobre los proyectos y proposiciones de ley que el Gobierno o la Asamblea Nacional querían someterle. Podía, a su vez, presentar "proposiciones de resolución" que, so pena de ser rechazadas, no podían referirse sino a la legislación aplicable a los territorios de ultramar (art. 71).

Reducida a un papel de principio, perfectamente pasivo, la Asamblea de la Unión Francesa no tenía, pues, ningún poder de discusión ni de voto; y la exigua iniciativa de las "resoluciones" que le confería el artículo 71 podía no ser

sino una atribución nominal, sin realización ni eficacia.

Eran, por tanto, de hecho el Gobierno y la Asamblea Nacional quienes ejercían las funciones ejecutiva y legislativa de la Unión Francesa y quienes conducían su política general.

Los órganos de la Unión, de estructura vagamente federal, no respondían, pues, a ningún sistema concreto de gobierno. Presidente, Alto Consejo y Asamblea no eran sino órganos-testigos frente al Gobierno y la Asamblea Nacional de la República, que eran quince aseguraban verdadera y exclusivamente la dirección gubernamental de la Unión Francesa.

b) Períodos de sesiones y celebración de éstas.—La intervención del Presidente de la República y de la Comunidad domina el mecanismo de los períodos de sesiones (dos anuales, ninguna de las cuales puede exceder de un mes) y, al parecer, en cierta medida, la determinación del orden del día del Senado (art. 83, apartados 2 y 3). Se prescribe, por otra parte, que "una ley orgánica establecerá su composición y fijará sus reglas de funcionamiento" (art. 83, apartado 6).

c) Atribuciones.—Examinar las atribuciones del Senado equivale, en cierto sentido, a intentar la puntualización de su naturaleza: ¿órgano legislativo, simplemente consultivo o bien ocasionalmente administrativo y ejecutivo? Según que se considere su composición o sus atribuciones, las respuestas son contradictorias en sus principios:

1. La composición del Senado le da el carácter de asamblea legislativa elegida mediante sufragio indirecto, puesto que reúne delegados del Parlamento de la República y de las asambleas legislativas de los Estados miembros.

2. Pero sus atribuciones son distintas de las funciones tradicionales de la asamblea legislativa, puesto que si bien ejerce un cierto poder deliberante (cuyo alcance real la Constitución no menciona, por otra parte), el apartado 5º del artículo 83 le reconoce al mismo tiempo, la facultad de tomar, en las materias en que haya recibido delegación de las asambleas legislativas de los miembros de la Comunidad, "*decisiones ejecuto-*

rias [4] que serán promulgadas en la misma forma que la ley". Esta disposición parece, pues, atribuir al Senado de la Comunidad el *ejercicio delegado y limitado* de cierto poder reglamentario, en sustitución de los poderes ejecutivos de los Estados interesados.

A título de Asamblea elegida, el Senado de la Comunidad presenta, pues, a la vez (según el tenor del artículo 83) los caracteres de órgano deliberante (acaso en plano puramente consultivo) y de órgano ejecutivo o administrativo, en virtud de delegación expresa.

Vamos a examinar ahora las atribuciones del Senado:

A) Organo deliberante, en colaboración con el Parlamento y las Asambleas legislativas de los Estados miembros:

— "A petición del Presidente de la Comunidad, el Senado delibera sobre la política económica y financiera de la Comunidad, antes de la votación de las leyes adoptadas en la materia por el Parlamento de la República y, en su caso, por las asambleas legislativas de los demás miembros de la Comunidad" (art. 83, apartado 3º).

— "Examina los convenios y los tratados o acuerdos internacionales contemplados en los artículos 35 (declaración de guerra) y 53 que comprometan a la Comunidad" (art. 83, apartado 4).

La terminología empleada ("delibera", "examina") subraya, en ambos casos, el carácter de las atribuciones del Senado: no tiene poder de decisión (salvo en el supuesto del artículo 85) y, ante el silencio de la Constitución, parece que el resultado de sus deliberaciones y exámenes no se impone a los órganos legislativos interesados y no tiene, por tanto,

[4] Hay que suponer que la Constitución da al término *"decisión ejecutoria"* el sentido que le atribuye el derecho administrativo. "La decisión ejecutoria (que se corresponde sobre poco más o menos con lo que Duguit y Jèze llaman acto administrativo) es todo acto jurídico unilateral de un administrador calificado, es decir, de una autoridad administrativa, y obrando como tal, susceptible de producir por sí mismo efectos jurídicos". Y el autor puntualiza todavía: "En efecto, no hay promulgación distinta de los actos administrativos, por lo menos en la metrópoli. Resulta, pues, inútil respecto de un acto administrativo al que su autor ha dado él mismo fuerza ejecutoria. Pero no es oponible a los terceros mientras no se lleve oficialmente a su conocimiento, por medio de notificación o de publicación" (Consejo de Estado, 21 de octubre de 1932, *Laporte).* Marcel WALINE, *Traité elémentaire de droit administratif* (Paris, "Sirey", 1949), pp. 395 y ss.

influencia sistemática en la votación de la ley, ni en la forma ni en el fondo.

B) Organo de decisiones ejecutorias, con carácter ocasionalmente administrativo o ejecutivo. "El Senado adopta decisiones ejecutorias en las materias en que haya recibido delegación de las asambleas legislativas de los miembros de la Comunidad. Esas decisiones se promulgarán en la misma forma que la ley en el territorio de cada uno de los Estados interesados" (art. 83, inciso 5). Los términos que definen la función eventual del Senado de tomar decisiones ejecutorias, ponen de relieve el carácter limitado y condicionado de dicho ejercicio de poder reglamentario delegado, de cuya oportunidad cada miembro queda como juez soberano.

4) El tribunal arbitral.—"Un tribunal arbitral de la Comunidad resolverá los litigios que sobrevengan entre miembros de la Comunidad. Su composición y su competencia se fijarán por una ley orgánica".

Dos observaciones:

a) El recurso a la solución jurisdiccional de los conflictos, en forma arbitral, remata el carácter de unión de Estados, de federación de la Comunidad y subraya por ello mismo la divergencia de soluciones entre la Constitución de 1946 y la de 1958.

b) El artículo 84 parece establecer una obligación arbitral general, anterior a toda diferencia o litigio, y tiende, por tanto, a instituir el arbitraje obligatorio. Este carácter obligatorio es, por otra parte, la condición primera de éxito de la solución jurisdiccional en general: para que el arbitraje sea eficaz, hace falta que los Estados estén obligados a someterse a él.

El Tribunal arbitral de la Comunidad poseería, pues, competencia contenciosa obligatoria, siendo de recordar aquí los caracteres clásicos que el derecho internacional público atribuye, *inter partes*, a una sentencia así recaída: autoridad relativa de la cosa juzgada, fuerza obligatoria y ejecutoria absolutas.

III. Revisión del Funcionamiento de los Organos de la Comunidad

Como derogación del artículo 89, el 85 establece un procedimiento especial de revisión: "Las disposiciones del presente título que conciernen al funcionamiento de las instituciones comunes serán revisadas mediante leyes votadas en los mismos términos por el Parlamento de la República y por el Senado de la Comunidad" (Unico caso de función legislativa del Senado).

Los artículos 82 (Consejo ejecutivo), 83 (Senado) y 84 (Tribunal arbitral) establecen que el funcionamiento de esos diferentes órganos se fijará mediante leyes orgánicas, votadas, por consiguiente, por el Parlamento de la República. Aun cuando no sea, propiamente hablando, un órgano de la comunidad, su participación en el voto de toda ley modificativa resulta lógicamente, siempre que se asegure el equilibrio de la importancia respectiva de los dos cuerpos, Parlamento y Senado, en el mecanismo de votación de las leyes antes mencionadas.

IV. Transformación de Estatuto de los Estados Miembros

El artículo 76 prevé que los territorios de ultramar que decidan adherirse a la Comunidad, adquieren *ipso facto* la cualidad:

—"bien de departamentos de ultramar",

—"bien, agrupados o no entre sí, de Estados miembros de la Comunidad."[5]

[5] Interesa señalar la tentativa actual de formar una "federación primaria" en Africa Occidental, entre los Estados de Dahomey, Senegal, Sudán y Alto Volta, que provocó la reciente conferencia interafricana de Bamako. Según Ernest Milcent ("Le Monde", año XVI, núm. 4337, viernes 2 de enero de 1959, Paris, p. 8), "La conferencia adoptó por unanimidad una proclama que afirma la voluntad de los Estados de Sudán, Senegal, Dahomey y Alto Volta de "formar entre los Estados de Africa Occidental, miembros de la Comunidad, una federación primaria" y su determinación de someter a sus respectivas Asambleas Constituyentes un proyecto de resolución creando una *Asamblea Constituyente Federal*". Esta Constituyente federal comprenderá once delegados por Estado. Tendrá el poder de definir los límites de sus atribuciones. Se reunirá lo más tarde el 12 de enero de 1959 y deberá haber terminado sus trabajos para el 17 del propio mes y año.

Se efectuará entonces un referendum en cada uno de los Estados federados, que se referirá a la vez a la Constitución federal y a la Constitución del Estado, el

El estatuto que nos interesa aquí, o sea el de Estado miembro de la Comunidad, es susceptible de transformación. No presenta carácter inmutable y definitivo, sin apelación, y el artículo 86 puntualiza: "La transformación del estatuto de un Estado miembro de la Comunidad puede pedirse, bien por la República, bien mediante resolución de la asamblea legislativa del Estado interesado confirmada por un referendum local, cuya organización y control serán garantizados por las instituciones de la Comunidad. Las modalidades de dicha transformación se determinarán por un acuerdo aprobado por el Parlamento de la República y la asamblea legislativa interesada. En las mismas condiciones, puede un Estado miembro de la Comunidad convertirse en independiente, y por ese hecho deja de pertenecer a la Comunidad."

La Constitución prevé, pues, para cada Estado miembro de la facultad absoluta:

a) de obtener la transformación de su estatuto,
b) de obtener, pura y simplemente, su independencia.

El principio de la libre determinación de los pueblos domina fundamentalmente la organización y el funcionamiento de la Comunidad, en la que cada uno permanece totalmente libre en la elección de su destino. Destaquemos asimismo que la iniciativa de la transformación o de la secesión puede también ser ejercitada por el Parlamento y por la asamblea legislativa del Estado interesado.

La Constitución de 1946 preveía asimismo que "los estatutos respectivos de los miembros de la República y de la Unión Francesa son susceptibles de evolución" (art. 75, apartado 1), pero la aplicación de tal principio era en ella bastante menos liberal que en la Constitución actual. Las modi-

22 de febrero. Un mes más tarde, cada Estado elegirá su Asamblea Legislativa, que designará a su vez los miembros de la Asamblea Legislativa Federal y los del Senado de la Comunidad.

"La Asamblea Legislativa Federal se reunirá lo más tarde a comienzos de abril para elegir los miembros del Gobierno federal, que deberá entrar en funciones antes del 5 de abril, fecha en que concluye el período transitorio previsto por la Constitución de la Comunidad, para la puesta en marcha de las instituciones de dicha Comunidad".

Y el autor termina: "Es todavía demasiado pronto para extraer todas las conclusiones de esa reunión, de la que, sin embargo, cabe pensar que traerá como consecuencia la creación a breve plazo de un Estado federal del Oeste africano, el cual reagrupará tres y acaso cuatro territorios de la antigua Africa Occidental Francesa".

ficaciones y las transformaciones del estatuto "no podían resultar sino de una ley votada por el Parlamento, tras consulta de las Asambleas territoriales y de la Asamblea de la Unión francesa" (art. 75, apartado 2). Dicha iniciativa no pertenecía, por tanto, más que al Parlamento, y la única competencia reconocida a los territorios de ultramar era de orden consultivo exclusivamente.

B).—De los Acuerdos de Asociación

Título XIII

Este títluo, que se reduce a un solo artículo, establece el principio de la alianza internacional entre Estados libres y soberanos y, en el cuadro del federalismo, reserva tal potestad a la República y a la Comunidad, únicas entidades con personalidad internacional: "La República o la Comunidad pueden celebrar acuerdos con Estados que deseen asociarse a ella para desarrollar sus civilizaciones" (art. 88).

V. Disposiciones Transitorias

Título XV

Este último título trata de la organización y funcionamiento de los poderes públicos durante el período transitorio comprendido entre la fecha de promulgación de la Constitución y la de la entrada en vigor del nuevo régimen, a saber: durante un plazo de cuatro meses para las instituciones de la República y de seis para las de la Comunidad (art. 91, apartados 1 y 2).

1.—Modificación de las instituciones de la Constitución de 1946:

a) El artículo 90 declara suspendido el período de sesiones ordinario del Parlamento y fija la fecha de expiración del mandato parlamentario, así como del de los miembros de la Asamblea de la Unión Francesa;

b) Prórroga de los poderes del Presidente de la República en funciones, hasta la nueva elección presidencial (arts. 91-3).

c) Mantenimiento provisional en sus funciones de las autoridades administrativas establecidas por la Constitución anterior, hasta la fecha antes mencionada (arts. 91-5).

2.—*Organización de los poderes públicos.*

Durante el período transitorio, las medidas legislativas necesarias para la entrada en vigor de las instituciones de la Quinta República y para el funcionamiento de los poderes públicos hasta tal fecha, "se tomarán en Consejo de Ministros, previo dictamen del Consejo de Estado, mediante decretos con fuerza de ley. El Gobierno queda autorizado para fijar así... el régimen electoral de las asambleas previstas por la Constitución" (art. 92, 1 y 2).

El apartado 3 del mismo artículo extiende también y generaliza el papel de legislador del Gobierno que "podrá asimismo tomar en *todas las materias las medidas que juzgue necesarias* para la vida de la nación, la protección de los ciudadanos o la salvaguardia de las libertades". La oportunidad de las "materias" y de las "medidas necesarias" se deja, pues, a la apreciación soberana del Gobierno, quien, convertido en legislador, merced al amplio uso de la ley de plenos poderes de 3 junio de 1958 y al artículo 92, ha puesto en marcha un plan general de reformas, a las que procede sin esperar más: enseñanza, organización judicial, reforma monetaria y financiera, comercio exterior (Mercado Común y O.E.C.E.), defensa nacional, alquileres, etc....

Es, pues, una confusión relativa de poderes la que caracteriza el sistema político provisional francés, en el que el Ejecutivo convertido en Legislador realiza muy importantes reformas, sin otro contrapeso más activo que el "dictamen" del Consejo de Estado. Es la característica constante de todo Gobierno provisional, establecido a resultas de una revolución, pacífica o no, cuando la urgencia de la renovación se impone como ley única y absoluta.

Conclusión

El sistema político establecido por la Constitución francesa del 4 de octubre de 1958 se encuentra, al parecer, a mitad de camino entre el par-

lamentarismo y el presidencialismo, y revela ciertas tendencias a la concentración de poderes.

1. Aun cuando se respete en la forma (Ejecutivo dualista, Gobierno políticamente responsable ante la Asamblea Nacional, etc.) el principio del régimen parlamentario, es el presidencial el que tiende, en el fondo, a aplicarse:

Constitución francesa de 1958	*Régimen presidencial*
1) Carácter indirectamente popular de la elección presidencial.	*1)* Carácter popular de la elección presidencial.
2) La irresponsabilidad política del Presidente (pese a que ejerce poderes muy importantes) lo pone a cubierto de toda revocación por parte de la Asamblea, ante la que *sólo* los Ministros son responsables.	*2)* Imposibilidad para el Congreso de separar del Poder al Presidente o a los Ministros por él elegidos.

Protegido así contra cualquier voto de desconfianza —que no puede afectar sino al Gobierno mismo y únicamente, según vimos, conforme a modalidades muy precisas y en casos muy limitados—, el Presidente de la República, a cubierto de todo conflicto con el Parlamento, va a dirigir la política general y a utilizar los poderes considerables de que la Constitución le ha dotado, sin que su acción entrañe ningún riesgo de dimisión, lo que asegurará preponderancia y larga carrera a la función ejecutiva en Francia.

2. Las tendencias hacia la concentración de poderes en provecho del Ejecutivo, se manifiestan en la acumulación de los medios de acción suyos sobre el Legislativo, ejercidos:

—bien por el Presidente de la República:
—recurso al referendum (art. 11),
—revisión constitucional (art. 89),
—derecho de disolución (art. 12),
—poder directo sobre los períodos de sesiones (art. 29),
—ejercicio de poderes excepcionales (art. 16),

—bien por el Gobierno:
—poder acerca del orden del día de las asambleas (art. 48),

—delimitación precisa del dominio de la ley y, por tanto, del poder reglamentario (arts. 34 y 35).
—delegación constitucional del Legislativo al Ejecutivo (art. 38),
—intervención decisiva del Gobierno en el mecanismo de votación de las leyes ordinarias (art. 45), orgánicas (art. 46) y financieras (art. 47),
—difícil puesta en marcha de la responsabilidad del Gobierno (art. 49),
—mecanismo de la cuestión de confianza favorable al Gobierno (art. 49).

La finalidad fundamental de la nueva Constitución, o sea la de reforzar y estabilizar el Ejecutivo —tan mal parado bajo el sistema político de 1946, que a fuerza de inestabilidades y crisis ministeriales, desembocó en la parálisis del Estado— parece perfectamente alcanzada.

Si se estima que las tendencias autoritarias de la Constitución actual se apartan sensiblemente de la tradición democrática, es indispensable, en aras de una crítica imparcial, considerar de nuevo los acontecimientos y las condiciones que provocaron su elaboración. La lenta desorganización de los poderes que se venía arrastrando desde hace cerca de doce años, debía terminar en la grave crisis nacional de mayo de 1958. Era urgente y vital reaccionar, restaurar verdaderamente el Estado dotándolo de instituciones políticas nuevas que puedan llenar eficazmente su papel, en un mecanismo equilibrado de Gobierno. La autoridad es entonces el precio indispensable que ha de pagarse por poner de nuevo en marcha a la nación "puesto que lo que de ahora en adelante resulta primordial para los poderes públicos es su eficacia y su continuidad." [6] Dicho imperativo es la condición *sine qua non* de toda construcción política viable y permanece como el elemento necesario de cualquier reorganización verdadera. Pero el retorno a la normalización de las condiciones generales de vida debe también implicar una atenuación sensible del carácter autoritario de los poderes públicos, puesto que, si no, esa autoridad tendería entonces a desbordar su papel y a orientarse hacia un "paternalismo" ciertamente peligroso. La justa medida, el respeto al equilibrio de las fuerzas y el empleo juicioso de la autoridad, dependerán de quienes apliquen la Constitución, en la difícil ética de no abusar del poder.

[6] Discurso pronunciado por el general De Gaulle, jefe del Gobierno de la República, el 4 de septiembre de 1958 en París.