

## LA V REPÚBLICA FRANCESA Y EL FENÓMENO DE LA COHABITACIÓN POLÍTICA

**SUMARIO:** I. *Introducción.* II. *La cohabitación en la teoría.* 1. *El presidente de la República y la cohabitación.* A. *Las opciones del presidente de la República.* B. *El principio de la cohabitación según Edouard Balladur.* C. *El presidente de la República y la cohabitación.* a. *Ninguna dimisión se impone.* b. *El respeto a la voluntad popular y a la función presidencial.* c. *Los poderes del presidente de la República en la Constitución.* d. *Los poderes del presidente de la República y la cohabitación.* 2. *El primer ministro y la cohabitación.* A. *El primer ministro y el gobierno en la Constitución.* B. *El primer ministro y el gobierno en la práctica constitucional de 1959 a 1986.* C. *El primer ministro y la cohabitación.* a. *La aceptación del principio de la cohabitación.* b. *Las premisas de la cohabitación.* c. *Los poderes del primer ministro y la cohabitación.* d. *La cohabitación, fórmula inevitable pero oportuna.* 3. *La opinión pública y la cohabitación.* A. *Los franceses y el contenido de la cohabitación.* B. *Los franceses y las "chances" de la cohabitación.* C. *El presidente de la República, el primer ministro y el respeto a la cohabitación.* III. *La cohabitación en la práctica.* A. *La composición de la Asamblea nacional elegida el 16 de marzo de 1986.* B. *El acuerdo RPR-UDF: "gobernar juntos y solamente juntos".* a. *El "Acuerdo para gobernar" de 10 de abril de 1985.* b. *La "plataforma para gobernar juntos" de 16 de enero de 1986.* C. *El nombramiento del primer ministro y la formación del gobierno.* a. *El nombramiento del primer ministro.* b. *La composición del gobierno.* D. *La declaración de política general del primer ministro, de 9 de abril de 1986.* a. *El programa político del primer ministro.* b. *La cohabitación y las instituciones.* c. *El programa del primer ministro y las reservas del presidente de la República.* E. *La función de árbitro del presidente de la República.* IV. *Conclusión.*

### I. INTRODUCCIÓN

Las elecciones legislativas de 16 de marzo de 1986<sup>1</sup> han conferido al régimen político francés una fisonomía muy específica. El paisaje político presenta ahora un elemento extraño, por primera vez desde la creación de la V República, en 1958: reúne en el perímetro del poder a un presidente de izquierda y a una mayoría parlamentaria de derecha.

<sup>1</sup> Ver Lions, Monique, "Las elecciones legislativas de 16 de marzo de 1986 en Francia", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 59, septiembre-diciembre de 1987, pp. 921-951.

Así es como la derecha —convertida en oposición con los escrutinios legislativos de 1981—,<sup>2</sup> después de un eclipse de cuarenta y cinco meses regresa al poder, con una ventaja electoral modesta pero indiscutible.

Ahora bien, esta nueva mayoría que el electorado acaba de mandar a la Asamblea nacional no constituye en sí ningún factor de tensión, pues se trata de una alternancia clásica en la vida de una democracia. Pero, si colocamos esta nueva mayoría en el lugar que ocupa en el contexto del régimen político francés, percibimos inmediatamente que su sola presencia deja prever, con certeza, una serie de disonancias, frente al elemento clave del régimen: un presidente *socialista*, François Mitterrand, que asume la magistratura suprema desde hace cinco años, desde mayo de 1981.<sup>3</sup>

Así es como el panorama político francés presenta hoy en día un elemento aberrante dentro de la lógica del sistema establecido por la Constitución de 4 de octubre de 1958: la presencia en la Asamblea nacional de una mayoría opuesta por definición a la línea política de la presidencia de la República. En efecto, el sistema ha funcionado satisfactoriamente desde hace veintinueve años, en razón de la superposición exacta de las llamadas “mayoría parlamentaria” y “mayoría presidencial”, es decir, en razón de la presencia en el Parlamento de un partido mayoritario que sostiene la política promovida por el presidente de la República. De ahí el problema práctico que plantea, al día siguiente de las elecciones legislativas, la existencia de un *presidente socialista* —cuyo mandato termina en abril de 1988—, frente a una recién llegada *mayoría parlamentaria de derecha*.

Este nuevo panorama político refleja, sin la menor duda, el profundo descontento de la mayor parte del electorado francés, quien estima que el poder socialista no supo adaptar su política a las exigencias de la realidad y que, en consecuencia, no supo administrar la crisis (*gérer la crise*). ¿Cuál *modus vivendi* político podrá establecerse para que el régimen funcione eficazmente hasta “el vencimiento mayor”, es decir, hasta la próxima elección presidencial de abril de 1988? ¿podrán, deberán “cohabitar” los protagonistas actuales de la escena política?, ¿lograrán elaborar alguna fórmula de convivencia que equilibre los antagonismos en presencia y permita dirimir sin mucho ruido los conflictos

<sup>2</sup> Ver Lions, Monique, “La instalación del nuevo poder socialista en Francia”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 51, septiembre-diciembre de 1984, pp. 863-904.

<sup>3</sup> Ver Lions, Monique, *Las recientes elecciones presidenciales en Francia (1974 y 1981)*, México, UNAM, IJ, 1982, 116 pp.

que surjan inevitablemente entre el presidente de la República y el primer ministro emanado de la Asamblea recién elegida?

En realidad, desde más de un año antes de las elecciones de 1986, iba confirmándose la baja de popularidad del Partido Socialista (PS) y la victoria de la derecha parecía evidente; de ahí que tanto el presidente en función como la futura mayoría habían podido meditar holgadamente sobre la fórmula deseable y posible que el Ejecutivo y el Legislativo deberían idear y suscribir para asegurar el funcionamiento regular de los poderes públicos. Cada parte estaba convencida de que ninguna de las dos podía permitirse suscitar un conflicto mayor, es decir, una crisis de régimen, a través de una guerra de las instituciones. En una palabra, era imperativo elaborar un *modus* de coexistencia, era necesario instaurar una "cohabitación" política entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Aquí es donde surge el interrogante fundamental: ¿cuál será, de ahora en adelante, el papel del presidente de la República y el del primer ministro emanado de la Asamblea? Al parecer, el centro de gravedad del poder va a desplazarse, respecto del esquema original consagrado por veintiocho años de práctica constitucional, en favor del primer ministro.

Examinaremos en primer lugar el concepto de "cohabitación" *a priori*, esto es, el contenido que asignaron a este *modus vivendi*, antes de toda aplicación en los hechos, uno de los voceros de la derecha, el presidente de la República y el futuro primer ministro. En segundo lugar, señalaremos los primeros pasos de la "cohabitación" que, *volens nolens*, se ha instaurado al día siguiente de las elecciones legislativas de 16 de marzo de 1986, entre el presidente de la República y la Asamblea, a través del primer ministro y de su gobierno.

## II. LA COHABITACIÓN EN LA TEORÍA

### 1. *El presidente de la República y la cohabitación*

Uno de los problemas de fondo que plantea el funcionamiento del régimen francés es el de la "coherencia necesaria"<sup>4</sup> entre el presidente de la República y la mayoría parlamentaria. Ahora bien, era de prever, mucho antes del 16 de marzo de 1986, que las elecciones legislativas iban a modificar radicalmente la distribución de los elementos, alte-

<sup>4</sup> Pactet, Pierre, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, 5a. ed., París, Masson, 1981, p. 341.

rando así el equilibrio preexistente: ¿qué podría suceder, en el plan institucional, si el presidente de la República y la nueva mayoría parlamentaria pertenecieran a dos corrientes políticas opuestas?

En el silencio de los textos constitucionales, ¿cuáles opciones se presentarían para el presidente de la República?<sup>5</sup>

### A. *Las opciones del presidente de la República*

1) *La primera* consiste en pronunciar la disolución de la Asamblea recién elegida (artículo 12). Pero esta iniciativa sería sumamente inhábil, políticamente hablando. En efecto, al ejercer esta prerrogativa —además de dar a entender que atribuye poco peso a la *vox populi* recién expresada—, el jefe del Estado corre el riesgo de que el cuerpo electoral confirme, de manera más clara todavía, la voluntad que acaba de expresar, es decir, de que los efectivos de la mayoría parlamentaria de derecha se encuentren masivamente reforzados.

2) *En una segunda hipótesis*, el presidente no acepta inclinarse y no quiere o no puede —por motivos políticos o imperativos jurídicos—<sup>6</sup> disolver el Parlamento. En este caso, el enfrentamiento parece inevitable entre el presidente y la mayoría parlamentaria. Ciertamente, el presidente puede nombrar a un primer ministro que no pertenece a la mayoría. Pero ésta dispone de todos los medios propios para impedir que el primer ministro gobierne, para sentenciar el gobierno a la inacción. En efecto, puede abstenerse de votar las leyes que le someta el jefe del gobierno; puede también negarse a otorgarle los créditos que requiere la aplicación de su política; y, en fin, más radical y simplemente, puede censurarlo, en los términos del artículo 49 constitucional.<sup>7</sup> En consecuencia, todo el sistema resulta bloqueado e insostenible la situación del presidente.

3) *Existe en fin una tercera posibilidad*: el presidente de la República admite la idea de una “cohabitación”, lo que implica que acepte renunciar, en cierta medida, al papel preponderante que es el suyo en la V República —preponderancia que resulta de una práctica constitucional continua desde 1958—. El presidente designará entonces a un primer ministro que pertenece a la mayoría parlamentaria, decidido a aplicar una política que es, por hipótesis, esencialmente diferente de

<sup>5</sup> Ciertamente, el primer magistrado puede renunciar a su cargo; pero descartamos esta opción, pues, en este caso, desaparece el problema que estamos examinando.

<sup>6</sup> Artículos 12 y 16 de la Constitución, últimos párrafos.

<sup>7</sup> Pactet, Pierre, *op. cit.*, nota 4, p. 344.

la que desea el presidente.<sup>8</sup> De ahí que las fuentes de conflictos potenciales entre el jefe del Estado y la Asamblea pueden ser numerosas, no cabe duda —y tanto más cuanto que *ambos órganos son designados por sufragio universal directo*—.

### B. *El principio de la cohabitación según Edouard Balladur*

La palabra “cohabitación” ha sido usada por Edouard Balladur,<sup>9</sup> hace ya cuatro años, en las columnas del periódico *Le Monde* de 16 de septiembre de 1983, cuando abogó públicamente por primera vez en favor de semejante *modus vivendi*, pues estimaba que el presidente de la República y el primer ministro debían aceptarlo.

Disponga o no de una mayoría parlamentaria, el presidente conservaría poderes considerables: nombrar al primer ministro y a los ministros, presidir el Consejo de ministros, firmar los proyectos de leyes, los decretos más importantes, solicitar una segunda deliberación de la ley, someterla a referéndum en determinadas condiciones, diferirla al Consejo constitucional, ejercer extensos poderes diplomáticos y militares, disolver la Asamblea... Estos medios aseguran al presidente la colaboración de la Asamblea y del gobierno que no tomarán a la ligera el riesgo de un enfrentamiento abierto.

Algún día —prosigue—, nuestras instituciones tendrán que sufrir la prueba de la verdad que permitirá juzgar su solidez real. ¿Qué sucederá entonces? Los responsables políticos escogerán entre dos actitudes:

- bien buscar el enfrentamiento, la nueva mayoría esforzándose en paralizar al presidente, y éste negándose a tomar en cuenta, en la composición del gobierno, la existencia de una nueva mayoría;
- o bien ensayar la cohabitación, lo que supone que cada uno admita cierta restricción en la libertad de sus actitudes y de sus opciones, y consienta en no realizar inmediatamente todos sus proyectos... La Asamblea no renunciaría a su derecho de censurar el gobierno, como tampoco renunciaría el presidente a su derecho de disolver la Asamblea. Pero, antes de llegar a estos extremos, ambos bucarían las

<sup>8</sup> *Idem*, p. 343.

<sup>9</sup> Edouard Balladur, consejero de Estado, antiguo secretario general del *Elysée* durante el mandato del presidente G. Pompidou, miembro destacado de la Reunión para la República (RPR) y empresario sagaz, entre muchas otras características; desde el 20 de marzo de 1986 encabeza el ministerio de la Economía, las Finanzas y la Privatización, con el título de ministro de Estado —el único— en el gobierno de Jacques Chirac.

posibilidades de una vida común. A defecto de ello, nos arriesgaríamos a convertir en crisis de régimen cualquier cambio político.<sup>10</sup>

El mensaje es claro: la cohabitación se impone para evitar la paralización de la vida política, cada uno de los protagonistas aceptando "cierta restricción" en su libertad de actuación y en la ejecución inmediata de su programa. Se trata, pues, de una transacción bastante delicada, en la que el papel de cada uno deberá definirse con la mayor precisión para evitar descuidos y errores susceptibles de poner en peligro el frágil equilibrio de la convivencia así asentada. Ahora bien, es casi imposible delimitar estrictamente el contenido de funciones cuyo ejercicio implica una colaboración continua; de ahí que numerosos factores de tensión no dejarán de presentarse en el desempeño de las funciones presidencial y gubernamental, como veremos más adelante.

El escollo es, pues, inevitable, y, al preverlo, Edouard Balladur, teórico de la cohabitación, se ha esforzado también en velar por la buena aplicación de la misma. "Dos criterios la guían: que el gobierno gobierne, pero que su acción y la función del presidente de la República no se contraríen al punto de que el sistema sea perjudicial para Francia."<sup>11</sup> Sin lugar a duda, será difícil conservar semejante equilibrio a cada momento de la actividad política —excepto si concesiones frecuentes amenizan el clima—.

### C. *El presidente de la República y la cohabitación*

Frente al primer ministro que tendrá que designar pronto, y frente al gobierno que éste deberá formar, ¿cuál será el papel del presidente de la República? El presidente François Mitterrand ha sido bastante explícito al respecto.

#### a. *Ninguna dimisión se impone*

En primer lugar, ninguna dimisión se impone. El presidente Mitterrand no renuncia: nada le obliga a hacerlo, ni la Constitución ni el contexto político actual.

<sup>10</sup> Citado por Colombani, Jean-Marie y Lhomeau, Jean-Yves, *Le mariage blanc*, París, Grasset, 1986, pp. 31-32.

<sup>11</sup> *Idem*, pp. 151-152.

a) En efecto, por una parte, los textos constitucionales no contemplan el caso de figura que acaba de darse. En consecuencia, el presidente debe seguir asumiendo su mandato.

Elegido por siete años mediante sufragio universal directo (artículos 6 y 7 de la Constitución) en la segunda vuelta de 10 de mayo de 1981, el presidente François Mitterrand no tiene intención de irse antes del término de su mandato, en abril de 1988, sea cual fuera el resultado del escrutinio legislativo de marzo de 1986. Así lo ha expresado repetidas veces, pues estima que tiene el deber de cumplir con las responsabilidades que el pueblo le ha confiado y que ha aceptado al asumir la función presidencial.

Durante su viaje a Rosellón, el 16 de junio de 1985, el jefe del Estado reafirma su determinación: "El poder, tengo intención de asumirlo hasta que el mandato que el pueblo me ha dado llegue a su término... Tengo intención, durante los siete años que me han sido dados, de cumplir mi función como debo cumplirla."<sup>12</sup>

En su conferencia de prensa de 21 de noviembre de 1985, el presidente destaca: "Cuando venga el resultado de las elecciones, haré como todo el mundo: me inclinaré ante la decisión... El presidente de la República está elegido por el pueblo por un mandato de siete años y, durante estos siete años, debe cumplir con su deber. Yo cumpliré con el mío."<sup>13</sup>

En su mensaje a los franceses, de 31 de diciembre de 1985, el presidente Mitterrand vuelve a destacar: "En cuanto a mí, garante de la unidad nacional, aquí estaré para asegurar la continuidad de nuestras instituciones y responder como es debido a las voluntades de nuestro pueblo."<sup>14</sup>

b) Por otra parte, la relación electoral y parlamentaria de las fuerzas políticas incita al presidente a seguir desempeñando su función. En efecto, recordemos que al día siguiente de las elecciones de marzo de 1986, la izquierda representa globalmente el 42.80% del efectivo parlamentario, con 247 diputados de 577;<sup>15</sup> Además, el Partido Socialista, con sus 212 diputados, reúne el 36.74% del total de la Asamblea y el 85.82% de la izquierda parlamentaria. Dicho de otro modo, el partido del presidente Mitterrand ha recogido los sufragios de la tercera parte

<sup>12</sup> Avril, Pierre y Gicquel, Jean, "Chronique constitutionnelle française", *Pouvoirs*, París, núm. 37, 1986, p. 171.

<sup>13</sup> *Le Monde*, *Selection Hebdomadaire*, París, núm. 1940, 1-8 de enero de 1986, p. 6.

<sup>14</sup> Avril, Pierre y Gicquel, Jean, "Chronique constitutionnelle française", *Pouvoirs*, París, núm. 35, 1985, p. 175.

<sup>15</sup> Ver Lions, Monique, *op. cit.*, nota 1.

del electorado francés —un elector de cada tres ha votado “socialista”— lo que confirma la representatividad y la popularidad del PS.

El hecho es notable y cabe destacarlo: ningún partido de la derecha, *a él solo*, ha logrado reunir un porcentaje igual de sufragios. De ahí que hoy en día, el PS sigue siendo, desde su emergencia en 1981, el primer partido de Francia, la primera fuerza política del país. En estas condiciones, resultaría incongruente la idea de una renuncia del presidente de la República: su partido, el PS, acaba de demostrar que su implantación es real y que puede resistir los vientos contrarios y el mal humor de un gran sector de la opinión pública, puesto que conserva la adhesión de la tercera parte del cuerpo electoral.

b. *El respeto a la voluntad popular y a la función presidencial*

Si bien el presidente debe respetar la voluntad popular, ello no significa que deba renunciar a ninguna de sus prerrogativas.

1) *El presidente Mitterrand* subraya que tiene el deber de respetar la voluntad popular que va a manifestarse en el escrutinio de 16 de marzo de 1986.

“El presidente no puede ser identificado con una fracción de la nación. Representa toda la nación... El país tiene el derecho de elegir la mayoría que desee y el presidente de la República tiene el deber de respetar esta voluntad.”<sup>16</sup> El 15 de diciembre de 1985, el presidente declara, durante una entrevista: “Después de las elecciones legislativas, el presidente de la República confiará naturalmente a la mayoría de los elegidos el cuidado de gobernar, y el presidente respetará tanto más la libertad de acción de este gobierno cuanto que expresará la voluntad mayoritaria de los franceses...”<sup>17</sup> Más tarde, el 18 de mayo de 1986, en La Roche de Solutré, el presidente destaca nuevamente: “Mi primer deber es permitir que la mayoría elegida por el pueblo gobierne... La mayoría parlamentaria tiene todo el derecho, en el dominio que le pertenece, de imponer sus puntos de vista. No tengo por qué oponerme a su política. Yo respeto todo lo que sucede. No tengo por qué hacer la guerrilla y no la hago.”<sup>18</sup>

2) *Pero, el respeto a la voluntad popular* no significa que el presidente deba renunciar a las prerrogativas que la Constitución le atribuye. Así es como el presidente Mitterrand afirma el 2 de marzo de 1986,

<sup>16</sup> Avril, Pierre y Gicquel, Jean, *op. cit.*, nota 14, p. 196.

<sup>17</sup> *Idem*, pp. 171-172.

<sup>18</sup> Colombani, J.-M. y Lhomeau, J.-Y., *op. cit.*, nota 10, pp. 119-120.

durante una entrevista en *TF I*: “Yo preferiría renunciar a mis funciones antes que renunciar a las competencias de mis funciones... No seré un presidente de rebaja.” Prosigue:

Una mayoría que pretendiera disputar al jefe del Estado los poderes que la Constitución le confiere... cometería un error muy grave... Yo soy el presidente de la República; he sido elegido para desempeñar esta función, pase lo que pase; lo que quiere decir que asumo mis responsabilidades y que las asumiré sea cual fuera la mayoría política y sean cuales fueran los sucesos. En una palabra, cumplo con mi mandato... Si se trata de una mayoría de combate, y particularmente de combate contra el presidente de la República, habrá naturalmente cierto desorden, una muy grande dificultad...<sup>19</sup>

*c. Los poderes del presidente de la República en la Constitución*

La Constitución confiere al presidente de la República una serie de poderes importantes; pero estos poderes no hacen de él el único jefe del Ejecutivo y el elemento clave del régimen. Sin embargo, el primer presidente de la V República, Charles de Gaulle (1959-1969),<sup>20</sup> supo dar a la función presidencial una dimensión y una preeminencia que los textos constitucionales no le confieren. Por su parte, los demás presidentes, Georges Pompidou, Valéry Giscard d'Estaing y el mismo François Mitterrand, han cultivado y reforzado el aspecto presidencial del régimen en el que “la autoridad indivisible del Estado *está confiada en su totalidad al presidente* por el pueblo que lo ha elegido”.<sup>21</sup> Así es como una práctica constitucional de veintiocho años ha convertido al presidente de la República en impulsor, fiscalizador y director de toda la actividad política que encabeza y dirige, en parte, sin frenos ni trabas. De ahí que en estas condiciones, *y pese a la letra de la Constitución*, el primer ministro y el gobierno no pueden constituir sino un grupo de trabajo destinado a ejecutar las decisiones del jefe del Estado. Recordemos que el parlamentarismo mayoritario —en el que el gobierno se apoya en una mayoría estable y homogénea que le permite gobernar eficazmente durante toda la legislatura—, aparecido en Francia con las elecciones legislativas de noviembre de 1962, es el elemento determi-

<sup>19</sup> Avril, Pierre y Gicquel, Jean, “Chronique constitutionnelle française”, *Pouvoirs*, París, núm. 38, 1986, pp. 159-160.

<sup>20</sup> Lions, Monique, “Un parlamentarismo semipresidencial: el caso de Francia (1959-1969)”, *Anuario Jurídico*, México, I, 1974, pp. 199-233.

<sup>21</sup> Presidente Ch. de Gaulle, citado por Passeron, André, “Une République qui se cherche”, *Le Monde, S.H.*, París, núm. 1915, 11-17 de julio de 1985, p. 7.

nante que ha permitido esta práctica y ha dado al régimen su versión presidencial... hasta el 16 de marzo de 1986.

Ahora bien, frente a un presidente socialista, la nueva mayoría de derecha, recién llegada a la Asamblea, cambia radicalmente el tablero político y *va a modificar profundamente las reglas del juego*. De ahora en adelante, deberán rectificarse las posiciones respectivas de los protagonistas: presidente de la República, primer ministro y partido dominante en la Asamblea. Al dar lugar a una nueva repartición de los poderes en el seno del Ejecutivo *en beneficio del primer ministro*, la coyuntura actual surgida de las elecciones de 1986 va a favorecer una aplicación inusitada pero más fiel de la Constitución y poner así de relieve, por primera vez, su fisonomía parlamentaria.

El título II de la Constitución determina los poderes del presidente de la República (artículos 5 y 8 a 19), pero varios otros artículos tratan también del papel del primer magistrado. Vamos a enumerar estos poderes,<sup>22</sup> dividiéndolos en poderes propios que el presidente ejerce solo, y en atribuciones que requieren el refrendo del primer ministro y, dado el caso, de los ministros responsables.

1) *Los poderes propios del presidente de la República*. En primer lugar, transcribimos el texto del artículo 5, cuya redacción se presta a todas las exégesis y autoriza todas las prácticas —como la experiencia lo ha demostrado—: “El presidente de la República vela por el respeto a la Constitución. Asegura, mediante su arbitraje, el funcionamiento 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.”

Por otra parte, el presidente nombra al primer ministro (artículo 8), puede convocar a referéndum (artículo 11) y ejerce el derecho de disolución de la Asamblea nacional (artículo 12); dado el caso, ejercerá poderes excepcionales (artículo 16); comunica con las dos asambleas mediante mensajes (artículo 18), vela por la constitucionalidad de los tratados, de las leyes orgánicas y, dado el caso, de las leyes ordinarias (artículos 54 y 61) y nombra al presidente y a dos miembros del Consejo constitucional (artículo 56).

2) *Las demás atribuciones del presidente de la República*. a) El jefe del Estado preside el Consejo de ministros (artículo 9), promulga las leyes (artículo 10), nombra a determinados empleados civiles y militares (artículo 13), acredita y recibe embajadores (artículo 14), es el jefe de los ejércitos (artículo 15), ejerce el derecho de gracia (artículo 17), ne-

<sup>22</sup> Para un análisis más detallado, ver Lions, Monique, *op. cit.*, nota 20.

gocia y ratifica los tratados (artículo 52), es garante de la independencia de la autoridad judicial y preside el Consejo superior de la magistratura (artículos 64 y 65), comparte con los miembros del Parlamento la iniciativa de la reforma constitucional (artículo 89), y es responsable, en caso de alta traición, ante la Alta Corte de Justicia (artículo 68).

b) Es preciso señalar, respecto de las atribuciones del jefe del Estado en materia de política extranjera y de defensa nacional, la existencia de la teoría del “dominio reservado”, en la que el presidente decidiría solo, sin la intervención de su primer ministro. Este concepto se ha elaborado a partir de un discurso de Jacques Chaban-Delmas<sup>23</sup> durante el congreso del partido de la Unión para la Nueva República (UNR), en Burdeos, el 15 de noviembre de 1959: el diputado distinguió el sector presidencial que comprendía las relaciones internacionales, la defensa nacional, la comunidad africana y Argelia por una parte, y por otra el sector gubernamental, que abarcaba todo lo demás y en el que intervenía el primer ministro.<sup>24</sup> Cabe recordar que esta teoría se limita, de hecho, a describir la práctica que el presidente Charles de Gaulle dio a las instituciones, en el contexto de la época en que llegó a la magistratura suprema.

En materia de política extranjera, recordemos que la Constitución menciona que el presidente “negocia y ratifica los tratados”, vela por su conformidad con la Constitución y acredita y recibe los embajadores. En materia de defensa nacional, es “el jefe de los ejércitos” y, en consecuencia, “preside los consejos y los comités superiores de la defensa nacional”. Además, conforme al decreto de 14 de enero de 1964 que fija las condiciones de funcionamiento de la fuerza francesa estratégica de disuasión, es al presidente de la República a quien compete dar la orden de usar la fuerza nuclear.

#### d. *Los poderes del presidente de la República y la cohabitación*

Dentro del respeto tanto a su función como a su electorado, el presidente Mitterrand tenía que indicar el contenido y los límites de la cohabitación con una eventual mayoría de derecha, enumerar los terrenos de consenso en política interior como exterior, y convencer a la opinión pública de que la cohabitación era viable y no suscitaría la pa-

<sup>23</sup> Alcalde de Bordeaux desde 1947, diputado RPR de la Gironde, primer ministro del presidente G. Pompidou y actual presidente de la Asamblea nacional, entre otros atributos.

<sup>24</sup> *Le Monde*, S.H., cit., nota 21, p. 6.

rálisis ni el caos de las crisis en serie.<sup>25</sup> Este movimiento supone el mantenimiento de un equilibrio particularmente delicado entre la conciliación amigable y la firmeza sin falla... dosificación sutil entre todas, en la que se distingue el presidente Mitterrand.

1) *El presidente y la cohabitación*. Hace tiempo ya, el 14 de julio de 1985, ocho meses antes de las elecciones legislativas, el presidente Mitterrand ha precisado, durante una entrevista televisada,<sup>26</sup> su concepción de las relaciones con la derecha si se produjere en 1986 un cambio de mayoría parlamentaria.

En efecto, el presidente declara que se atenderá "a la letra de la Constitución", traza los límites de su cohabitación eventual con una mayoría de derecha, y si bien niega reivindicar algún "dominio reservado", en cambio afirma su voluntad de conservar la dirección de la política extranjera. "Es suficiente con apearse a los textos..." que definen las prerrogativas presidenciales. La nueva repartición de las competencias, que de ahí derive, entre el presidente y el gobierno nacido de la nueva mayoría será viable —afirma el jefe del Estado—, con tal que éste demuestre lealtad.

En octubre de 1985, durante su viaje a Lorient, y siempre en apego a la Constitución, el presidente dice: "Es cierto, el presidente no tiene por qué intervenir en todo... Muchos franceses piensan que el presidente puede hacerlo todo... En realidad, puede hacer mucho... Es decir que debe cumplir con las competencias que la Constitución le confiere... Estas competencias son suficientes para que el presidente pueda cumplir con su tarea...".<sup>27</sup>

Ahora bien, en realidad, con el esquema que presenta el mismo jefe del Estado, el funcionamiento del régimen va a ser profundamente modificado, pues la cohabitación entre un presidente de izquierda y una mayoría de derecha tendrá como corolario una nueva distribución de los poderes en la cumbre del Estado: de ahora en adelante, el primer ministro tenderá a ser el elemento clave del régimen, en sustitución del presidente de la República. En efecto, al aplicar la Constitución al pie de la letra, el presidente ya no podrá pedirle al primer ministro su renuncia, deberá nombrar a los ministros que éste le proponga, no podrá recurrir discrecionalmente al referéndum, y sobre todo será verdaderamente el primer ministro con su gobierno quienes determinarán

<sup>25</sup> Vernet, Daniel, "Modulations", *Le Monde, S.H., cit.*, nota 21, p. 6.

<sup>26</sup> Rollat, Alain, "M. Mitterrand veut amener la droite à un compromis", *Le Monde, S.H., cit.*, nota 21, pp. 1 y 6.

<sup>27</sup> Avril, Pierre y Gicquel, Jean, "Chronique constitutionnelle française", *Pouvoirs*, París, núm. 36, 1986, p. 196.

y conducirán la política de la nación, conforme al artículo 20. Por su parte, el presidente podrá recurrir a ciertas armas que le proporciona la Constitución, y que no han sido usadas hasta ahora: podrá pedir al Parlamento una nueva deliberación de los textos de leyes que no le convengan (artículo 10), podrá negarse a firmar ciertas ordenanzas y decretos (artículo 13), podrá oponerse a nombramientos en los empleos superiores civiles y militares, etcétera.

Así es como el presidente Mitterrand ha trazado a grandes rasgos el bosquejo de un *modus vivendi* que duraría hasta la elección presidencial de 1988, y que se integraría con la designación en el puesto de primer ministro de una personalidad "con perfil aceptable y aceptado por todos".<sup>28</sup>

2) *La nación y la cohabitación.* El 17 de marzo de 1986, al día siguiente de las elecciones legislativas y dentro de la lógica del esquema antes expuesto, el presidente François Mitterrand, en su mensaje a la nación, declaró:

Ustedes han elegido el domingo una nueva mayoría de diputados a la Asamblea nacional. Esta mayoría es débil numéricamente, pero existe. Es, pues, entre sus filas que llamaré mañana a la personalidad que escogeré para formar el gobierno, conforme al artículo 8 de la Constitución.

... Hago votos para que la nueva mayoría tenga éxito en la acción que va a emprender, conforme al enfoque que es el suyo. Me doy cuenta de la importancia del cambio que implica en nuestra democracia la llegada a la responsabilidades de una mayoría política cuyas orientaciones difieren, en puntos esenciales, de las del presidente de la República. No hay respuesta a esta pregunta sino en el respeto escrupuloso a nuestras instituciones y a la voluntad común de colocar el interés nacional por encima de todo.

Por mi parte, en el cargo que ustedes me han confiado y que desempeño, me esforzaré en defender en todas partes, tanto en el interior como en el exterior, nuestras libertades y nuestra independencia, nuestro compromiso en Europa, y nuestro lugar en el mundo...<sup>29</sup>

En esta breve alocución aparecen todos los elementos susceptibles de permitir ensayar la fórmula de la cohabitación: 1. nombramiento de un primer ministro perteneciente a la nueva mayoría; 2. aceptación del cambio político actual y clara conciencia de que los nuevos elegidos

<sup>28</sup> Rollat, Alain, *op. cit.*, nota 26.

<sup>29</sup> "La déclaration de M. Mitterrand le 17 mars", *Le Monde, S.H.*, París, núm. 1950, 13-19 de marzo de 1986, p. 4.

van a promover una política fundamentalmente opuesta a la del presidente; 3. únicamente el estricto apego a las instituciones —es decir, el mutuo respeto a las competencias que determina la Constitución— permitirá el buen funcionamiento de los poderes públicos, y 4. al concluir, el presidente destaca que está desempeñando el mandato al que el pueblo lo ha elegido y que seguirá cumpliendo las responsabilidades de su cargo, tanto en el interior como en el exterior.

En este mensaje, es de notar la advertencia, indirecta pero elocuente y eficaz, relativa al origen de los cargos del presidente de la República y del primer ministro: sufragio universal directo y simple nombramiento.

3) *La nueva mayoría en la Asamblea nacional y la cohabitación: el mensaje del presidente de la República al Parlamento, de 8 de abril de 1986.*<sup>30</sup> a) A la nueva mayoría de derecha, el presidente de la República comunica su deseo de que la alternancia en el poder se haga con éxito: “Lograr la alternancia... dará a nuestro país el equilibrio que le es necesario para responder a las aspiraciones de las fuerzas sociales que lo componen. Mi deber es asegurar la continuidad del Estado y el funcionamiento regular de las instituciones... Ya designado el primer ministro y ya formado el gobierno, ambos podrán, de ahora en adelante, emprender su acción.”

b) Se trata, pues, de lograr la alternancia, pero, ¿cómo? ¿Cómo, puesto que, por primera vez en la historia de la V República, el presidente y la mayoría parlamentaria pertenecen a corrientes políticas opuestas? “...A esta pregunta —prosigue el presidente—, conozco solamente una respuesta, la única posible, la única razonable, la única conforme con los intereses de la nación: la Constitución, nada más que la Constitución, toda la Constitución... Es la ley fundamental. No existe, en la materia, otra fuente del derecho...”.

c) El presidente destaca que, desde 1959, una serie de circunstancias “han creado y desarrollado prácticas que, más allá de los textos, han dado un relieve especial al papel del presidente. Pero, la novación que acaba de producirse requiere una práctica nueva”. Se trata, pues, de definir las competencias del presidente, del gobierno y del Parlamento, tales como las determinan los textos constitucionales, y no tales como resultan de prácticas constitucionales extensivas, por asentadas que sean desde hace veintiocho años.

<sup>30</sup> “Le message du chef de l’État au Parlement”, *Le Monde*, S.H., París, núm. 1954, 10-16 de abril de 1986, p. 4.

En cuanto al presidente de la República, “recordar solamente que la Constitución atribuye al jefe del Estado poderes que, de ninguna manera, pueden ser afectados por una consulta electoral que no concierna su función...”. Después de esta advertencia categórica, el jefe del Estado enumera enseguida las prerrogativas que la Constitución le confiere: funcionamiento regular de los poderes públicos, continuidad del Estado, independencia nacional, integridad del territorio, respeto a los tratados...

Al gobierno, por su parte, le compete, conforme al artículo 20 constitucional, “determinar y conducir la política de la nación”; asume, con reserva de las prerrogativas del presidente de la República y de la confianza de la Asamblea nacional, “la ejecución de las decisiones que lo comprometen ante los franceses”. Sin embargo, la delimitación de las tareas respectivas “no impide que presidente y gobierno se esfuercen en buscar, en cada momento, los medios que les permitan servir lo mejor que puedan los grandes intereses del país”.

El Poder Legislativo, en fin, “guarda y debe guardar la plenitud de sus derechos”. Ahora bien, existen en la Constitución una serie de disposiciones que permiten al gobierno reducir al mínimo el papel del Parlamento; citemos, entre este arsenal del parlamentarismo racionalizado, las ordenanzas y el artículo 49, inciso *c*, relativo a la responsabilidad política del gobierno y a la votación de la moción de censura. El presidente menciona, pues, la delegación del Poder Legislativo que, mediante ordenanzas, autoriza el artículo 38; si bien “no estimo deber negar al gobierno actual la facultad de recurrir a las ordenanzas... le he recordado que grandes reformas realizadas durante la legislatura anterior... habían seguido la vía legislativa normal”. El presidente señala enseguida: “estimo que las ordenanzas, de las que indiqué ya que no podrían contradecir las mejoras sociales (*les acquis sociaux*), deberán ser pocas...”; en efecto, a juicio del primer magistrado, “... la combinación de las ordenanzas y del artículo 49, *c*), podría reducir en exceso la deliberación de las asambleas”.

Una vez más, el presidente Mitterrand ha expuesto su concepto de la cohabitación: 1. es necesario “lograr con éxito la alternancia en el poder” de la nueva mayoría de derecha que sucede a una mayoría socialista; 2. la única solución es aplicar la Constitución al pie de la letra; 3. la delimitación de las tareas del presidente y del gobierno no impide una cooperación continua de ambos, en beneficio del interés superior del país; 4. el Parlamento de la V República, bastante dismi-

nuido en sus prerrogativas clásicas por la misma Constitución, debe poder ejercer en plenitud las competencias que ésta le asigna.

Dicho de otro modo, que el presidente presida, que el gobierno gobierne y que el Parlamento legisle, en un clima de concordia perfecta y dentro del respeto general al equilibrio de los poderes... La aspiración es loable. ¿Podrá ser viable en la práctica cotidiana?

## 2. *El primer ministro y la cohabitación*

Desde 1959 hasta marzo de 1986, es decir, durante veintisiete años, el primer ministro, segundo personaje del Ejecutivo, no ha logrado desempeñar en plenitud el papel que le confiere el texto de la Constitución. En efecto, sus facultades han sido siempre limitadas por las prerrogativas del presidente de la República, prerrogativas que, desde un principio, han sido interpretadas de una manera notablemente extensiva por el propio fundador de la V República, el presidente Charles de Gaulle. De ahí que el gobierno, encabezado por el primer ministro, también iba a encontrarse *ipso facto* en una situación de estrecha subordinación respecto del jefe del Estado. Así es como, en 1965, François Mitterrand, entonces diputado de la Nièvre, podía escribir: "Existen ministros en Francia. Hasta se rumora que todavía hay un primer ministro. Pero no hay gobierno. Sólo el presidente de la República ordena y decide".<sup>31</sup>

Hoy en día, en el contexto de la cohabitación y dentro de una lectura fiel de la Constitución, uno puede estimar que en la diarquía del Ejecutivo francés, los papeles van a invertirse: de personaje segundo, subordinado, el primer ministro tenderá a ocupar el primer lugar en la decisión y en la ejecución política, o sea, que va a convertirse en el verdadero jefe del gobierno y del Ejecutivo, mientras que el presidente de la República se verá limitado a asumir el papel que le atribuye la Constitución, es decir, una función de árbitro, de garante y de regulador, dotado de prerrogativas importantes y con el peso político singular que le da su elección por sufragio universal directo.

### A. *El primer ministro y el gobierno en la Constitución*

En su título III, artículos 20 a 23, la Constitución trata del gobierno, es decir, del conjunto de los ministros y secretarios de Estado encabezados por el primer ministro.

<sup>31</sup> *Le coup d'État permanent*, París, Le Seuil, 1965.

1) *El gobierno* “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”, reza el artículo 20. Por su parte, en el título V, el artículo 38 otorga al gobierno la facultad de solicitar una delegación del Poder Legislativo: para la ejecución de su programa, el gobierno podrá dictar, mediante ordenanzas, durante un periodo determinado, medidas de carácter legislativo.

2) *El primer ministro*. El presidente de la República es quien nombra al primer ministro y, a propuesta del mismo, nombra a los demás miembros del gobierno. Como jefe del gobierno, el primer ministro dispone de la administración y de las fuerzas armadas. El artículo 21 precisa que el primer ministro “dirige la acción del gobierno”, y le atribuye poderes muy importantes:

- es responsable de la defensa nacional;
- asegura la ejecución de las leyes;
- ejerce el poder reglamentario y nombra para los cargos civiles y militares en las condiciones que establece el artículo 13;
- puede delegar algunos de sus poderes en los ministros;
- puede suplir, dado el caso, al presidente de la República en la presidencia de los consejos y comités de defensa nacional;
- a título excepcional, podrá suplir al jefe del Estado en la presidencia del Consejo de ministros, en virtud de una delegación expresa y para un orden del día determinado.

Varios otros artículos definen los demás poderes del primer ministro:

\* comparte la iniciativa legislativa con los miembros del Parlamento (artículo 39), así como la iniciativa de la reforma constitucional (artículo 89);

\* puede plantear la responsabilidad política del gobierno ante el Parlamento, respecto de su programa, de una declaración de política general o de la votación de un texto (artículo 49);

\* en fin, señalemos que si bien el presidente de la República es quien nombra al primer ministro, en cambio la Constitución no atribuye expresamente al jefe del Estado la prerrogativa de destituir a su primer colaborador. En efecto, el artículo 8 constitucional se limita a mencionar que el presidente “pondrá fin a las funciones del primer ministro cuando éste le presente la dimisión del gobierno”, es decir después de que el Parlamento haya votado una moción de censura o después de unas elecciones presidenciales o legislativas. Veremos más adelante la interpretación, por parte del primer magistrado, del referido artículo 8.

En resumidas palabras, la Constitución atribuye poderes muy importantes al primer ministro y facultades importantes al gobierno, para que puedan llevar a cabo las responsabilidades que la misma les confía. Pero, ¿qué ha sucedido en la realidad?

B. *El primer ministro y el gobierno en la práctica constitucional de 1959 a 1986*

Durante la etapa "gaulleana" (1959-1969), una tendencia marcada hacia el régimen presidencial ha caracterizado la práctica del régimen político: preeminencia afirmada del presidente de la República, eclipse consiguiente del primer ministro y subordinación del gobierno a las decisiones del jefe del Estado. Por su parte, los sucesores del presidente De Gaulle, Georges Pompidou, Valéry Giscard d'Estaing y François Mitterrand, han confirmado, en los hechos, su voluntad de seguir asumiendo el papel eminente en el Ejecutivo bicéfalo de la V República.

Dos factores han sido determinantes para que, desde 1962, cristalizara y se acentuara esa interpretación presidencial del régimen:

— por una parte, la elección del presidente de la República mediante sufragio universal directo; y

— por otra parte, la existencia en el Parlamento de una mayoría estable y homogénea que sostiene y apoya la política gubernamental, es decir, la política del presidente de la República.

1) *El presidente de la República y el primer ministro.* El primer ministro francés no tiene en común con su homólogo de Gran Bretaña más que una mera similitud de terminología: ejerce sus poderes solamente en el margen que le señale el jefe del Estado. Así es como el primer ministro no nombra libremente a los miembros del gobierno, no dirige la acción del gobierno y determina muy poco la política de la nación —excepto quizá en el dominio económico y social—; la política exterior y la defensa nacional forman parte del "dominio reservado" del jefe del Estado; es inútil que proponga al presidente de la República proceder a un referéndum o a una reforma constitucional: *desde un principio*, el presidente es quien ha ejercido estas iniciativas. La lista es larga de las "invasiones" del presidente en la esfera de competencias del primer ministro.

En una palabra, el campo de trabajo del primer ministro le es asignado explícita o implícitamente por el jefe del Estado. No tiene consistencia propia: "no es sino *el negativo del campo del trabajo presidencial*... No existe una repartición vertical de las tareas, sino un reparto

horizontal en evolución continua... Así es como el primer ministro toma cada vez menos decisiones iniciales, sea cual fuera el dominio de que se trata".<sup>32</sup>

¿Qué es, pues, el primer ministro de la V República? "El primer ministro —dice el presidente De Gaulle—, escogido por el presidente de la República cuyo papel es capital, en los dominios importantes no podrá actuar más que conforme a las órdenes de éste...".

Por otra parte, a la *responsabilidad política* del primer ministro ante el Parlamento, otra creación pretorial de la práctica constitucional ha añadido la *responsabilidad personal* del primer ministro ante el presidente de la República: cuando el jefe del Estado le retira su confianza, el primer ministro debe presentar inmediatamente su renuncia. Esta práctica de la dimisión-destitución (*démission-renvoi*) —anticonstitucional al pie de la letra—, instaurada en 1962, confirmada y multiplicada en 1968, 1972 y 1984,<sup>34</sup> es elocuente de la subordinación del primer ministro al presidente de la República: éste "despide" a aquél, pura y simplemente, sin más formalidad. Esta dimisión-destitución procede directamente de la doctrina del predominio del jefe del Estado, pues, como subrayó el mismo presidente De Gaulle: "... no puede aceptarse que exista una diarquía en la cumbre...".<sup>35</sup>

Es de señalarse que los primeros ministros de la V República han aceptado estos postulados fundamentales y han subrayado varias veces la autoridad absoluta del presidente de la República: "En cuanto a mí, no podría imaginarme a un primer ministro que hubiere perdido la confianza del jefe del Estado... la única solución para aquél sería presentar su renuncia."<sup>36</sup>

Por su lado, Jacques Chaban-Delmas puntualizó: "El hombre preeminente se encuentra en el *Palais de l'Élysée*... No es posible imaginarse que surja un conflicto entre el presidente de la República y su primer ministro; la solución que se impondría en tal caso sería la de substituir al primer ministro."<sup>37</sup>

<sup>32</sup> Rials, Stéphane, *Le premier ministre*, París, PUF, 1981, col. "Que sais-je?", p. 92.

<sup>33</sup> *Mémoires d'espoir*, París, Plon, 1970, t. I, p. 13.

<sup>34</sup> Fue el caso de Michel Debré en 1962, de Georges Pompidou en 1968, de Jacques Chaban-Delmas en 1972 y de Pierre Mauroy en 1984.

<sup>35</sup> Conferencia de prensa de 31 de enero de 1964.

<sup>36</sup> Georges Pompidou, primer ministro, *cit.* por *Le Monde*, París, 24 de enero de 1968, p. 10.

<sup>37</sup> Jacques Chaban-Delmas, primer ministro, *cit.* por *Le Monde*, París, 4 de julio de 1970, p. 8.

En septiembre de 1972, a los dos meses de haber “despedido” a Jacques Chaban-Delmas, el presidente Georges Pompidou accedió a dar a conocer las razones de esta decisión:

... conservar a un primer ministro durante siete años, no es buena solución. Sobre todo porque las relaciones entre las funciones del presidente de la República y del primer ministro se encuentran totalmente alteradas. En efecto; bien al transcurrir el tiempo... el primer ministro llegará a convertirse en un personaje todopoderoso y dejará al presidente un papel de pura apariencia; o bien, por exceso de escrúpulos, acabará por transformarse en director del gabinete del presidente. Las dos fórmulas son igualmente criticables...<sup>38</sup>

En cambio, precisa señalarse una excepción a la regla de la dimisión-destitución: la de Jacques Chirac. Primer ministro del presidente Valéry Giscard d'Estaing, de 27 de mayo de 1974 a 25 de agosto de 1976, J. Chirac ha sido el primer jefe del gobierno que haya renunciado espontáneamente desde 1959. Esta renuncia, presentada al presidente en el curso de julio de 1976, no se hizo pública ni efectiva sino hasta el 25 de agosto del mismo año. El primer ministro dimitente declaró entonces: “No dispongo de los medios que considero necesarios para asumir con eficacia mis funciones... y, en estas condiciones he decidido poner fin a las mismas.”

Al parecer —estima el profesor S. Rials—,<sup>39</sup> Jacques Chirac no hizo sino anticipar los deseos del jefe del Estado quien, efectivamente, había marginalizado poco a poco al jefe del gobierno. Por lo demás, el desacuerdo entre los dos hombres parecía ser total respecto de las reformas, la CEE y la misma estrategia política. El primer ministro, a la cabeza de un gran partido —la Unión Demócrata para la República (UDR)— no podía más que aspirar a un papel personal.

2) *El presidente de la República y el gobierno.* En la práctica, pues, el presidente de la República ha invadido la esfera de acción del primer ministro y del gobierno, hasta convertirse en el verdadero jefe del gobierno y sustituir a éste y al primer ministro en sus facultades. En efecto, el presidente procede del sufragio universal directo, y esta elección le da un peso político excepcional en el contexto de un parla-

<sup>38</sup> Conferencia de prensa de 23 de septiembre de 1972, *Le Monde*, S.H., París, núm. 1248, 21-27 de septiembre de 1972, pp. 2-3.

<sup>39</sup> Rials, Sthépane, *op. cit.*, nota 32, p. 89.

mentarismo mayoritario: así es como la práctica constitucional ha asentado la primacía del jefe del Estado “de quien procede toda autoridad, sobre quien descansa”.<sup>40</sup>

En estas condiciones, el gobierno no puede ser más que un grupo de trabajo, destinado a ejecutar las decisiones del presidente: “Ciertamente, existe un gobierno... pero todo el mundo sabe que actúa conforme a mis decisiones y con mi confianza...”.<sup>41</sup>

Así es como, pese a la letra de los textos que fijan las atribuciones del gobierno, y conforme a la práctica establecida por el presidente Charles de Gaulle, ratificada y reforzada por sus sucesores, el presidente de la República es quien en realidad “determina la política de la nación” y “conduce la acción del gobierno”.

### C. *El primer ministro y la cohabitación*

#### a. *La aceptación del principio de la cohabitación*

En vísperas de las elecciones legislativas de 16 de marzo de 1986, Jacques Chirac —ex primer ministro del presidente Valéry Giscard d'Estaing (1974-1976), fundador y presidente de la Reunión para la República, RPR (1976) y alcalde de París desde las elecciones municipales de 1977—<sup>42</sup> seguía afirmando que no era candidato para las funciones de primer ministro. Esta negativa de principio no le impedía, sin embargo, “manifestar con claridad que estaba dispuesto a asumir semejante responsabilidad”.<sup>43</sup>

En efecto, nadie ponía en duda la victoria de la derecha en las elecciones; cuenta habida de que la RPR iba a ser el componente principal de la formación mayoritaria en la Asamblea nacional, era previsible que el presidente Mitterrand llamara a su líder, Jacques Chirac, para asumir el cargo de primer ministro —si bien otros hombres políticos de la

<sup>40</sup> *Op. cit.*, nota 35.

<sup>41</sup> Gaulle, Charles de, *op. cit.*, nota 33, p. 284.

<sup>42</sup> Nacido en París en 1932, diplomado del Instituto de Estudios Políticos de París y antiguo alumno de la Escuela Nacional de Administración, Jacques Chirac empezó a desempeñar en 1965 el puesto de consejero referendario a la Corte de cuentas. Diputado del departamento de Corrèze desde 1967, y siempre reelegido, ha sido secretario de Estado, ministro delegado y ministro en los gobiernos de G. Pompidou, J. Chaban-Delmas y Pierre Messmer; de 1974 a 1976, ocupa el cargo de primer ministro, llamado por el presidente V. Giscard d'Estaing. Ver Rials, Stéphane, *op. cit.*, nota 32, pp. 82-83.

<sup>43</sup> Passeron, André, “RPR: M. Chirac est prêt”, *Le Monde*, S.H., *cit.*, nota 29, p. 3.

futura mayoría aspiraban también a las funciones de jefe del gobierno, como Jacques Chaban-Delmas y Valéry Giscard d'Estaing, entre otros—. <sup>44</sup>

La idea de una cohabitación política reuniendo a un presidente de izquierda y a un primer ministro de derecha había despertado interés en la opinión pública; por su parte, el futuro jefe del gobierno había podido meditar con tiempo la fórmula propuesta por el presidente Mitterrand. Así es como, al día siguiente de la consulta de marzo, J. Chirac estima que puede adherirse a la concepción expuesta por el jefe del Estado: la cohabitación implica una nueva repartición del poder en el seno del Ejecutivo, es decir, que se trata de tomar en cuenta la voluntad popular recién expresada, así como de respetar las reglas que establece la Constitución. El contexto nuevo, así creado, de la vida política francesa exige el estricto apego a una doble realidad:

— en primer lugar, sancionar el hecho mayoritario surgido de las elecciones legislativas, es decir, nombrar para el puesto de primer ministro al líder del partido numéricamente más importante de la formación mayoritaria; y

— en segundo lugar, aplicar rigurosamente los textos constitucionales que determinan, en el seno del Ejecutivo, los poderes respectivos del presidente de la República y del primer ministro.

#### b. *Las premisas de la cohabitación*

Durante una entrevista televisada en *Antenne 2* el 26 de febrero de 1986, Jacques Chirac ha precisado “las cuatro condiciones que deberían ser reunidas para que un primer ministro acepte su misión” —condiciones, destaca el entrevistado, que no pone al presidente de la República—. <sup>45</sup>

La primera es la existencia de una mayoría. La segunda consiste en asegurarse “de manera indiscutible de la confianza de esta mayoría”. La tercera condición, si J. Chirac fuera designado como primer ministro, es que “debería plantear su responsabilidad ante la Asamblea nacional”; se trata, pues, de obtener de la mayoría que apoye constantemente la política general del jefe del gobierno. La cuarta condición no podía ser contestada sino después de una entrevista entre el jefe del Estado y el futuro primer ministro; en efecto, consiste en que “éste defina con aquél las condiciones de funcionamiento del gobierno”. Se trata, según J. Chirac, de aplicar plena y enteramente el artículo 20 constitucional

<sup>44</sup> Colombani, J.-M. y Lhomeau, J.-Y., *op. cit.*, nota 10, pp. 23-27 y 33-45.

<sup>45</sup> Passeron, André, *op. cit.*, nota 43.

que establece —ya lo vimos—: “el gobierno determina y conduce la política de la nación”; ahora bien, en este caso preciso, ello puede traducirse por “aplicar plena y enteramente la plataforma RPR-UDF”, es decir, el acuerdo de gobierno celebrado entre las dos formaciones de la mayoría, sin que el presidente de la República manifieste su oposición.

Al enterarse del punto de vista de J. Chirac, el presidente Mitterrand respondió: “No se le ponen condiciones al presidente de la República. En este caso, me hago el sordo.”<sup>46</sup> Enseguida, el jefe del Estado destacó: “El presidente de la República nombra a quien quiera nombrar, pero debe estar en conformidad con la voluntad popular. . . Que nadie venga a discutirme este derecho. . . Nadie designará en mi lugar al primer ministro.”

A primera vista, en estas condiciones, parece difícil establecer un equilibrio estable entre las competencias del jefe del Estado y las del primer ministro: se trata de aplicar una política de derecha, sin que la misma suscite la oposición del presidente de la República —lo que parece ser una contradicción en los términos—. Sin embargo, el primer ministro lo logrará, dentro del marco de la coexistencia asentada entre los dos elementos del Ejecutivo, *por el mismo hecho mayoritario*, es decir, gracias a la existencia de una mayoría parlamentaria que apoyará continuamente su política.

Así es como, cuando haya identidad de línea política entre el presidente de la República y la mayoría parlamentaria, éste se convertirá en el elemento dominante del Ejecutivo, como sucedió entre 1962 y 1986; en cambio, cuando la identidad exista en favor del primer ministro, éste es quien dominará en la diarquía de la V República francesa.

El hecho mayoritario es, pues, imprescindible y determinante a la vez: condiciona directamente la práctica constitucional; en consecuencia, la fisonomía del régimen será presidencial o parlamentaria en función del predominio del jefe del Estado o del jefe del gobierno en el seno del Ejecutivo.

### c. Los poderes del primer ministro y la cohabitación

Nombrado el primer ministro por el presidente de la República el 20 de marzo de 1986, Jacques Chirac, en su declaración en el *Hotel de Ville de Paris* (el Ayuntamiento de París), traza el esquema ideal de funcionamiento de la cohabitación, y expone las grandes líneas de “la po-

<sup>46</sup> Avril, Pierre y Gicquel, Jean, *op. cit.*, nota 27, p. 191.

lítica escogida por el pueblo francés”, es decir, el programa político de la derecha que el primer ministro se propone aplicar sin demora.<sup>47</sup>

1) *La aplicación de la Constitución.* El nuevo jefe del gobierno subraya y destaca la situación nueva surgida de las urnas: “el pueblo francés ha escogido; acaba de elegir una nueva mayoría a la Asamblea nacional...”, y, en consecuencia, “ha aprobado una nueva política para nuestro país”. Después de aceptar la invitación del presidente Mitterrand para ejercer las funciones de primer ministro, J. Chirac señala: “Durante nuestra entrevista, hemos evocado lo que deberían ser las modalidades de funcionamiento de los poderes públicos en una situación nueva bajo la V República... Francia debe ser gobernada, y debe serlo en la claridad y la eficacia. En primer lugar, deben respetarse las reglas de nuestra Constitución y la voluntad del pueblo francés.”

2) *La repartición de las competencias* está claramente indicada en los textos constitucionales, estima en sustancia el primer ministro —si bien nadie discute el carácter ambiguo de numerosos artículos de dicha Constitución—.

a) En primer lugar, “las prerrogativas y las competencias del presidente de la República, tales como las define la Constitución, son intangibles”, destaca Jacques Chirac.

b) Por su parte, “el gobierno, dirigido por el primer ministro, determina y conduce la política de la nación en virtud del artículo 20 de nuestra Constitución”.

3) *Las competencias del gobierno y el arsenal constitucional de que dispone.* Después de recordar la regla del artículo 20, esencial para no falsear el juego político, el primer ministro enumera “los principios... que guiarán la acción del gobierno” respecto de la aplicación de “la política escogida por el pueblo francés”:

El gobierno dispone de todos los medios que le reconoce la Constitución para conducir su acción, trátase de medidas reglamentarias, o de las decisiones de toda naturaleza —individuales o generales— que estime necesarios para la ejecución de su política. Principalmente, para enderezar la situación del país en los plazos más breves y garantizar una mejor eficacia de nuestras instituciones, el mes que entra dos leyes de habilitación serán sometidas al Parlamento, con el fin de autorizar al gobierno para legislar por ordenanzas.

<sup>47</sup> “La déclaration du nouveau premier ministre”, *Le Monde, S.H.*, París, núm. 1951, 20-26 de marzo de 1986, p. 4.

4) *Los ejes de la política gubernamental: las ordenanzas, la privatización y el regreso al escrutinio mayoritario.* En una primera etapa, se trata principalmente de desnacionalizar lo nacionalizado y de abandonar el sistema de la representación proporcional restablecido en 1985 por el gobierno de Laurent Fabius.<sup>48</sup> Las reformas propuestas se llevarán a cabo mediante ordenanzas, es decir, que el gobierno de J. Chirac recurrirá a la delegación legislativa para acelerar la ejecución de su programa político.

La primera ley de habilitación —expone el primer ministro— versará sobre las medidas económicas y sociales relativas al enderezamiento de la situación económica, a la participación de los trabajadores, así como a la privatización de las sociedades nacionalizadas del sector competitivo —medidas que permitirán volver a encontrar una expansión prudente, y, en consecuencia, desarrollar el empleo. La segunda ley de habilitación permitirá al gobierno establecer las reglas del escrutinio mayoritario para las elecciones a la Asamblea nacional...

Estos principios de acción guiarán la acción de los poderes públicos. Así es como el gobierno que tenga el honor de dirigir dispondrá de toda latitud para aplicar, con el apoyo de la mayoría parlamentaria, una política de enderezamiento económico y social, reforzar las libertades de los ciudadanos, restaurar la seguridad de las personas y de los bienes, y permitir que Francia desempeñe plenamente su papel en el mundo, dentro del respeto a los compromisos que la mayoría ha tomado ante el país.

5) *Un llamamiento al espíritu de tolerancia y a la conciliación.* El primer ministro concluye: “Los franceses deben comprender que ha llegado el tiempo de acallar las divisiones, al día siguiente del gran debate que acaba de clausurarse. Deben reunirse con espíritu de apertura y de tolerancia mutua para llevar a cabo la indispensable renovación de nuestro país.”

#### d. *La cohabitación, fórmula inevitable pero oportuna*

1) *En su declaración, el primer ministro asienta* claramente que los tiempos han cambiado (la derecha ha regresado al poder) y que, en consecuencia, la cohabitación es la única fórmula susceptible de asegurar el funcionamiento de las instituciones. Ahora bien, la Constitución fija las modalidades de este funcionamiento; es, pues, imprescindible res-

<sup>48</sup> Lions, Monique, *op. cit.*, nota 1.

petar las reglas que la misma establece. En consecuencia, las prerrogativas del presidente de la República se respetarán íntegramente. Pero, al gobierno, encabezado por el primer ministro, es a quien compete determinar y conducir la política del país —y no al presidente de la República—.

2) *Jacques Chirac enumera* enseguida los medios que la Constitución confiere al gobierno para que pueda llevar a cabo su política; entre ellos, destacan *las ordenanzas*: éstas permiten al gobierno dictar medidas de carácter legislativo, sin las demoras inherentes a la discusión y a la votación de los proyectos de ley en el Parlamento. En consecuencia, las reformas mayores inscritas en el programa político del nuevo gobierno —o sea la plataforma electoral de la derecha, difundida tiempo antes de las elecciones— se realizarán mediante ordenanzas. ¿Cuáles son estas reformas? La política gubernamental de la derecha es, por definición y por esencia, diametralmente opuesta a la que aplicó la izquierda en el poder desde 1981. ¿Hubo nacionalizaciones? ¡Lo nacionalizado será desnacionalizado! Notemos, a este respecto, que el primer ministro, en un afán de conciliación dictado por las exigencias de la cohabitación, no habla de “desnacionalizar” sino de “privatizar”. El matiz es elocuente, pues “privatización” tiene sonoridades menos desafiantes para el presidente Mitterrand, inspirador y promotor de la nacionalización del crédito y de varios grupos industriales, en 1982.<sup>49</sup>

¿El gobierno socialista modificó la ley electoral para reintroducir la representación proporcional en las elecciones legislativas? ¿Se volverá sin demora al escrutinio mayoritario de dos vueltas, pilar de la V República!

3) *En su mensaje, el primer ministro* no deja de subrayar la necesidad de “enderezar el país” así como “la situación económica”, de “aplicar una política de enderezamiento social y económico”, de “reforzar las libertades de los ciudadanos” y de “restaurar la seguridad de las personas y de los bienes”. Sus críticas a la gestión y a la administración socialistas, por formularse con cierta sobriedad, no resultan menos mordaces.

4) *En fin, Jacques Chirac* recuerda a los franceses que los rencores y las divisiones deben dominarse, pues ahora es cuando se necesita mostrar tolerancia y apertura. En efecto, la cohabitación puede asimilarse, en cierta manera, a una boya salvavidas, pero *es el instrumento de la supervivencia*: hoy en día es la única fórmula susceptible de evitar la

<sup>49</sup> Lions, Monique, *op. cit.*, nota 2, pp. 897-901; *id.*, “La ley francesa de nacionalización de 11 de febrero de 1982”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, *cit.*, nota 2, pp. 1097-1106.

crisis de régimen y de asegurar el funcionamiento regular de los poderes públicos, hasta el vencimiento mayor, hasta la elección presidencial de abril de 1988.

Recordemos, sin embargo, que en el marco de la cohabitación así pactada, el mantener un equilibrio aceptable tanto para el presidente de la República como para el primer ministro no será una tarea fácil, pues la ponderación es una virtud rara en política.

Señalemos, en fin, como última precisión, que ni el presidente François Mitterrand ni el primer ministro Jacques Chirac han usado ni usan la palabra "cohabitación" para designar el *statu quo* actual del Poder Ejecutivo en Francia: hablan simplemente de "coexistencia".

### 3. *La opinión pública y la cohabitación*

Lanzada desde 1983 y declarada viable *a priori*, la fórmula de la cohabitación no ha dejado de despertar interés en la opinión pública francesa. En efecto, se ha llegado al momento histórico, esperado desde 1958, en que van a enfrentarse un presidente de la República y un primer ministro hostiles. ¿Qué va a suceder?

La gran mayoría de los franceses —o sea el 80% del cuerpo electoral— aspira a un buen gobierno y a la paz social, fuera de toda aventura política. Se niega a conocer incertidumbres y a sufrir desórdenes y tensiones en nombre del cambio político surgido de las elecciones de marzo de 1986, cambio que ha deseado, cambio que expresa su voluntad actual.

Ahora bien, un primer ministro de derecha debe poder convivir con un presidente de la República socialista, sin que las instituciones se paralicen. Una fórmula existe y ha sido propuesta ya: es la cohabitación. Nadie discute el hecho de que el país debe ser gobernado: que el gobierno gobierne y que el presidente presida, cada uno en el respeto a las competencias que le atribuye la Constitución. Ahí es donde radica el problema práctico que el presidente y el primer ministro tendrán que resolver para que el sistema funcione: habrá que admitir "restricciones recíprocas", difíciles de dosificar y más difíciles aún de mantener hasta 1988. Por otra parte, lo cierto es que un enfrentamiento directo entre los dos componentes del Ejecutivo suscitaría una reprobación general, inmediata y severa.

¿Cómo deberán repartirse los papeles respectivos, sin que surja el conflicto? ¿Será viable la cohabitación y cuánto tiempo podrá durar?

A. *Los franceses y el contenido de la cohabitación*<sup>50</sup>

a) *Pregunta: en su opinión, en caso de cohabitación, ¿quién debe ser el verdadero jefe del Ejecutivo, el presidente Mitterrand o el primer ministro de derecha?*

	%
El presidente Mitterrand . . . . .	50
El primer ministro de derecha . . . . .	36
Sin opinión. . . . .	14

En este terreno, la mitad de los franceses quedan apegados a la interpretación presidencial que la práctica constitucional ha dado al régimen político francés entre 1959 y 1986: el presidente de la República es el verdadero jefe del Ejecutivo, siendo el primer ministro un personaje subalterno.

b) *Pregunta: Concretamente, ¿quién, del presidente Mitterrand o del primer ministro de derecha, debería:*

	F. Mitt.	P. M.	Sin op.
Decidir la política económica . . . . .	32	51	17
Decidir la política extranjera . . . . .	56	28	16
Decidir la política escolar . . . . .	27	53	20
Escoger a los ministros . . . . .	46	41	13
Llevar las negociaciones con los jefes de Estado y de gobierno extranjeros . . . . .	66	20	14
Tomar las decisiones de defensa nacional.	61	24	15
Nombrar a los principales responsables de la administración (prefectos, embajadores, directores de ministerios, etcétera).	39	42	19
Representar a Francia en la cumbre de los grandes países occidentales o en las cumbres europeas . . . . .	67	19	14

<sup>50</sup> Truffaut, Paul-Jacques y Colombani, Jean-Marie, "Les français sont favorables à la cohabitation mais ne croient pas qu'elle durera", sondeo efectuado para *Le Monde* y *RTL*, del 27 de febrero al 4 de marzo de 1986, con una muestra nacional de 1 000 personas, representativa del conjunto de la población francesa mayor de dieciocho años, *Le Monde, S.H.*, París, núm. 1949, 6-12 de marzo de 1986, p. 8.

Al contestar esta pregunta, un alto porcentaje de franceses adoptan y ratifican la teoría del “dominio reservado” del presidente de la República —defensa nacional y política exterior—. En efecto, el presidente es quien:

- debe negociar con los dirigentes extranjeros (66%);
- decidir de la política exterior (56%), y
- tomar las decisiones de defensa nacional (61%).

En estos dominios, queda claramente establecido que, en la opinión de dos electores de cada tres, el primer ministro no debe intervenir. En cambio, los franceses estiman que al jefe del gobierno es a quien compete decidir la política económica y escolar y nombrar para los principales cargos administrativos.

En un sector muy importante, el que se refiere a los ministros, quedamos en *ballotage*: el 46% de los interrogados estiman que el presidente de la República es quien debe escogerlos, mientras el 41% considera que esta facultad debe pertenecer al primer ministro.

c) Pregunta: *¿estima usted que finalmente el periodo de cohabitación será más bien positivo para Francia o más bien negativo?*

	%
Un periodo más bien positivo . . . . .	35
Un periodo más bien negativo . . . . .	41
Sin opinión . . . . .	24

Una fracción importante de los interrogados consideran *a priori* que la cohabitación será un periodo “más bien negativo” para el país.

d) Pregunta: *¿qué debería suceder en su opinión, en caso de un conflicto grave entre el presidente Mitterrand y el primer ministro de derecha?*

	%
El presidente Mitterrand renuncia y se celebrará una elección presidencial. . . . .	32
El presidente Mitterrand cambia de primer ministro. . . . .	23
El presidente Mitterrand disuelve la Asamblea nacional y se celebrarán nuevas elecciones legislativas. . . . .	18
Mediante un referéndum se modificará la Constitución . . . . .	18
Sin opinión . . . . .	9

Para resolver una diferencia grave entre el presidente y el primer ministro, se enfocan varias soluciones políticas: un francés de cada tres estima que el presidente debe dimitir, y un francés de cada cuatro considera que el conflicto se resolverá al cambiar al primer ministro; una pequeña fracción de los interrogados, el 18%, sugiere nuevas elecciones legislativas o una reforma a la Constitución, respectivamente.

B. *Los franceses y las "chances" de la cohabitación*<sup>51</sup>

a) *Pregunta: ¿estima usted que la cohabitación entre el presidente Mitterrand y la nueva mayoría de derecha:*

	%
	—
Podrá durar hasta la elección presidencial de 1988? . . . . .	37
No durará hasta esa fecha? . . . . .	46
Sin opinión. . . . .	17

Casi la mitad de los interrogados estima que la cohabitación no durará hasta la elección presidencial de 1988, mientras que un poco más de la tercera parte opina que la fórmula podrá resistir durante el referido lapso. Dicho de otro modo, la "solidez" de la cohabitación inspira más pesimismo que optimismo.

b) *Pregunta: ¿estima usted que, al intervenir en la campaña electoral como lo está haciendo actualmente, el presidente está en su papel o sale del mismo?*

	%
	—
Está en su papel . . . . .	48
Sale de su papel . . . . .	36
Sin opinión . . . . .	16

Casi la mitad de los interrogados estiman que la intervención del presidente en la campaña electoral que precedió las legislativas de 1986 forma parte de su papel, mientras que un poco más de la tercera parte considera que su actitud es censurable.

<sup>51</sup> *Ibidem.*

C. *El presidente de la República, el primer ministro y el respeto a la cohabitación*

Es preciso señalar que desde el día siguiente a las elecciones de 16 de marzo de 1986, tanto el presidente de la República como el primer ministro han buscado un clima de conciliación que hiciera posible y viable la cohabitación, apelando, cada uno por su parte, al “respeto escrupuloso” de la Constitución. Al parecer, ninguno de los dos quiere endosar la responsabilidad de una ruptura, es decir, de una crisis de las instituciones.

En estas condiciones, ¿qué debe ser la cohabitación? Ante todo, *es un modus vivendi transitorio* que debe durar hasta la elección presidencial de 1988. Las opiniones son unánimes en la materia.

En efecto, debe ser una fórmula en la que “el presidente presidirá y el gobierno gobernará... ¡Desdichado del que suscitare la crisis!”.<sup>52</sup> Por su parte, Henry Kissinger —antiguo secretario de Estado estadounidense y sutil conocedor en materia de relaciones de fuerza—, después de conversar con F. Mitterrand y con J. Chirac, opinó: “Mi sentimiento me dice que nadie querrá tomar la responsabilidad de impedir que el sistema funcione.”<sup>53</sup>

A las pocas semanas de haber empezado a funcionar la cohabitación, varias personalidades caracterizan como sigue las relaciones entre el presidente de la República y el primer ministro. Denis Baudoin, vocero de Jacques Chirac, declara:

La cohabitación se vive muy bien, cada uno encuentra su beneficio. Decir que es amor sería falso, pero decir que es odio sería igualmente falso. Somos personas civilizadas y vivimos este período, de un lado y del otro, de manera correcta: hay desconfianza, pero no hay sospecha, y, ya que el presidente de la República y el primer ministro son legalistas, cada uno respeta la función del otro.<sup>54</sup>

Después de trazar este bosquejo optimista, Baudoin, con más realismo, compara la cohabitación como un “cara a cara de dos gatos que dormitan sin dejar de observarse; cuando despierten, el arañazo será rápido”.

<sup>52</sup> Jacques Chaban-Delmas, entrevista en *TF 1*, el 12 de diciembre de 1985, en Avril, Pierre y Gicquel, Jean, *op. cit.*, nota 12, p. 172.

<sup>53</sup> Lhomeau, Jean-Yves, “M. Mitterrand veut éviter la ‘cogestion’ avec le gouvernement de M. Chirac”, *Le Monde, S.H.*, París, núm. 1952, 27 de marzo-2 de abril de 1986, p. 8.

<sup>54</sup> Colombani, J.-M. y Lhomeau, J.-Y., *op. cit.*, nota 10, p. 123.

Por su parte, Jacques Chaban-Delmas estima que la cohabitación es “una coexistencia forzosa en la que cada uno vigila al otro... el primero que rompa será quien pierda”.<sup>55</sup>

La cohabitación ha arrancado y sigue su curso. De hecho, tanto el primer ministro como el presidente de la República la han aceptado: ninguno de ellos ha manifestado la intención de ponerle fin. En realidad, ambos saben muy bien que, como dijo un ministro, “*la cohabitación es el contrario del western: el primero que dispare será quien muera*”.<sup>56</sup>

### III. LA COHABITACIÓN EN LA PRÁCTICA

La cohabitación está, pues, en marcha, y a los dieciocho meses de haberse iniciado semejante intento, el *tándem* actual del Ejecutivo sigue su camino, sin sorpresas mayores. Ello implica que la relación de fuerzas en el seno del mismo Ejecutivo ha sido profundamente modificada. Desde 1959, una interpretación extensiva de la Constitución había hecho del presidente de la República el elemento clave del régimen, el centro de decisión de la vida política francesa. En cambio, hoy en día, en el contexto de la cohabitación, la función que desempeña el presidente Mitterrand tenía que reducirse a las solas “*prerrogativas y competencias*” que definen los textos constitucionales, o sea, en su esencia, a una función de árbitro, de garante y de regulador —lo que no coincide exactamente con la idea de la magistratura suprema conferida mediante sufragio universal directo—.

En el contexto muy específico de la coexistencia política actual, recordemos que si la cohabitación implica que el presidente pueda ejercer las facultades que le atribuye la Constitución, *implica también que el primer ministro gobierne según sus opciones*. Ahora bien, las opciones de Jacques Chirac son las que han sido consignadas en los acuerdos de gobierno celebrados por la RPR y la UDF, en 1985 y 1986. Las opciones de Jacques Chirac son, pues, las de la derecha recién elegida, y se van a traducir en un programa de gobierno por aplicarse sin demora. En estas condiciones, el presidente François Mitterrand tendrá que abandonar el papel de concepción y de dirección que el jefe del Estado se había atribuido desde 1959, para limitarse a ejercer los poderes que le asigna la Constitución.

<sup>55</sup> Avril, Pierre y Gicquel, Jean, “Chronique constitutionnelle française”, *Pouvoirs*, París, núm. 39, 1986, pp. 141 y 170.

<sup>56</sup> Fontaine, André, “Fiévreuse année...”, *Le Monde*, París, núm. 1992, 1-7 de enero de 1987, pp. 1-2.

A. *La composición de la Asamblea nacional elegida el 16 de marzo de 1986*<sup>57</sup>

<i>Partidos políticos</i>	<i>Diputados</i>	<i>Afines</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
PC.	32	3	35	6.06
PS.	196 (33.96%)	16	212	36.74
RPR.	147	8	155	26.86
UDF.	114	17	131	22.70
FN.	35		35	6.06
No inscritos ]	4 socialistas	} =	9	1.55
	5 div. derecha			

Globalmente, la izquierda representa el 42.80% de los efectivos parlamentarios actuales —contra el 68.23% en la Asamblea elegida los 14 y 21 de junio de 1981—, y la derecha el 55.62% —contra solamente el 31.76% en la referida Asamblea de 1981—.<sup>58</sup> Tres líneas de fuerza caracterizan la nueva Asamblea: el retroceso de la izquierda, el renacimiento de la derecha y la emergencia de la extrema derecha.

1) *El retroceso de la izquierda.* La izquierda ha perdido prácticamente la cuarta parte de sus representantes. El retroceso es innegable, pero es preciso matizar el fenómeno, pues la situación del Partido Comunista y del Partido Socialista resulta ser muy diferente.

a) El retroceso que empezó a sufrir el PC en 1981, al confirmarse y al acentuarse en la última consulta, parece inexorable y puede asimilarse a una verdadera derrota electoral, es decir, a un durable desafecto de la mayor parte de su electorado. Sus 44 diputados (de 1981) bajan a 35 —o sea que sufren una pérdida de la quinta parte—; representan solamente el 14.17% de la izquierda parlamentaria y tan sólo el 6.06% del total de la Asamblea. Al parecer, el decaimiento del PC en Francia es un fenómeno característico del último cuarto de este siglo.

b) En cambio, el Partido Socialista (y afines) representa, con sus 212 diputados, el 36.74% del total de la Asamblea y el 85.82% de la izquierda parlamentaria. Dicho de otro modo, el PS no ha sufrido una “derrota electoral” sino que solamente no ha ganado las elecciones legislativas de 1986. En efecto, el partido del presidente Mitterrand ha

<sup>57</sup> “Les groupes”, *Le Monde*, S.H., París, núm. 1953, 3-9 de abril de 1986, p. 8.

<sup>58</sup> Lions, Monique, *op. cit.*, nota 1.

pasado con honor la prueba de la verdad: al darle sus sufragios, prácticamente la tercera parte del cuerpo electoral francés ha confirmado su representatividad y su popularidad, es decir la confianza que el Partido Socialista sigue suscitando para un elector de cada tres.

El hecho es notable y cabe destacarlo: ningún partido de la derecha, *a él solo*, ha logrado reunir un porcentaje igual de sufragios, como vamos a ver. De ahí que el PS sigue siendo, desde su emergencia en 1981, el primer partido de Francia, la primera fuerza política del país.

2) *El renacimiento de la derecha*. La derecha, en su conjunto, ha reunido el 54.62% de los sufragios expresados; en el nuevo parlamento reúne a 326 diputados —de 577— y representa el 55.62% del efectivo parlamentario —contra el 31.76% en 1981—. Pero aquí también es necesario matizar; en efecto, *la derecha* salida de las elecciones de 1986 *no es monolítica*: está integrada por tres partidos (Reunión para la República o RPR, Unión para la Democracia Francesa o UDF y Frente Nacional o FN)<sup>59</sup> y por un grupo pequeño calificado como “diversos derecha”. Esta misma pluralidad se traduce en matices de poca importancia en el caso de la derecha moderada y liberal (RPR, UDF y “diversos derecha”); en cambio, cristaliza en una divergencia ideológica profunda, rayando en el franco antagonismo, en el caso de la extrema derecha, es decir, del Frente Nacional. En efecto, tanto en el terreno electoral como en el parlamentario, el FN ha demostrado que concentra su puntería no solamente sobre la izquierda, sino también sobre la derecha liberal. En estas condiciones, no es de extrañarse que al día siguiente del escrutinio europeo de junio de 1984, al contemplar la futura consulta de 1986, el propio Jacques Chirac haya asentado con toda claridad que debía “descartarse toda eventualidad de una negociación con el Sr. Le Pen, pues su ideología difiere esencial y profundamente de la nuestra”.<sup>60</sup>

a) La RPR, con 155 diputados —contra 83 en 1981— representa un poco más de la cuarta parte del total de la Asamblea, es decir el 26.86%. Por su parte, la UDF representa, más modestamente, el 22.70% del efectivo parlamentario, con 131 diputados —contra 61 en 1981—.

Precisa subrayarse nuevamente un fenómeno que hemos señalado ya: ninguno de estos dos partidos logra reunir *a él solo* un poco más de la

<sup>59</sup> La RPR, fundada por Jacques Chirac en 1976, es un partido unitario; la UDF, fundada bajo el impulso del presidente de la República Valéry Giscard d'Estaing en 1978, es un partido integrado por cuatro formaciones: el Partido Republicano, el Centro Democrático y Social, el Partido Radical y el Movimiento Democrático y Social Francés.

<sup>60</sup> Jean-Marie Le Pen es el presidente del Frente Nacional. Citado por Passeron, André, *Le Monde*, S.H., París, núm. 1860, 21-27 de julio de 1984, p. 7.

tercera parte de los efectivos parlamentarios, como es el caso del Partido Socialista.

b) Por otra parte, si bien RPR y UDF suman en conjunto 286 diputados, o sea el 49.56% del personal parlamentario, en cambio no reúnen los 289 escaños que exige la mayoría absoluta en la Asamblea recién elegida.

A primera vista, he aquí un escollo difícil de franquear. En efecto, la nueva mayoría parlamentaria de derecha, es decir, fundamentalmente la derecha moderada, la derecha liberal, que va a sostener la política gubernamental, debe necesariamente votar la confianza por mayoría absoluta, conforme a las reglas esenciales del régimen parlamentario. Ahora bien, al día siguiente de las elecciones, faltan tres diputados para que RPR y UDF reúnan los 289 votos requeridos. Toda posibilidad de alianza con la extrema derecha ha sido descartada de antemano, recordémoslo. ¿Cuál es, pues, la solución? La única estrategia posible consiste en solicitar el concurso de la pequeña formación "diversos derecha" —5 diputados representan el 1.55% del personal parlamentario—. Es siempre una cantidad ínfima la que hace inclinarse el fiel de la balanza, así como, a menudo, es la adhesión de unos parlamentarios la que determina la mayoría en las asambleas políticas. De hecho, esta alianza permitirá a la nueva mayoría parlamentaria asumir su papel, frente a la oposición de izquierda, y junto a una extrema derecha que quiere aislar y excluir totalmente del ejercicio del poder.

La situación de la actual mayoría es elocuente de la modestia de su "victoria electoral". En efecto, ésta no puede analizarse como un triunfo, sino como el simple hecho de haber ganado por escaso margen, como lo demuestra claramente la aritmética parlamentaria.

3) *La emergencia de la extrema derecha: el Frente Nacional.* Formación política creada en octubre de 1972 con un fin electoral (las elecciones legislativas de marzo de 1973), el Frente Nacional agrupa diversos movimientos de extrema derecha. Como es bien sabido, ésta rechaza a la vez los regímenes socialistas y marxistas, así como la democracia liberal; es partidaria de un régimen político autoritario, y admite la legitimidad de las acciones violentas.

a) El presidente del FN, Jean-Marie Le Pen, ha sido candidato a la elección presidencial de 1974 en la que no logró suscitar sino una proporción ínfima de adhesiones: el 0.74% de los sufragios expresados. En efecto, hasta hace poco, el Frente no había despertado ningún eco en la opinión pública. Sin embargo, a partir de 1984, el panorama empieza a modificarse. En las elecciones europeas de junio del mismo

año, el FN obtiene el 11.06% de los sufragios expresados, con lo que empieza a figurar —de manera modesta, ciertamente— en el tablero político. En el contexto de la época, el fenómeno se explicaba fácilmente: tres años de gobierno de izquierda en el marco de una crisis económica internacional han favorecido la emergencia del FN y permitido al señor Le Pen difundir con cierto éxito los credos nacionales y populistas que confiesa con determinación.<sup>61</sup>

b) Con el escrutinio de marzo de 1986, *el Frente Nacional*, eslabón de la extrema derecha, *accede por primera vez en su historia a la representación parlamentaria a nivel nacional*: tiene 35 diputados y representa el 6.06% de las curules. El éxito es muy relativo, tanto por lo exiguo del grupo, como por su propio origen. En efecto —volvemos a destacarlo—, la emergencia repentina del FN, catorce años después de su creación, parece ser ante todo *puramente coyuntural* y debe inscribirse en el contexto del desagrado que ha suscitado la gestión socialista. En resumidas palabras, desde 1984 Jean-Marie Le Pen ha sido beneficiado con los votos de descontento de varios sectores de la opinión pública, que desaprueban abiertamente la política gubernamental del presidente Mitterrand.

En fin, es de notar la simetría singular que caracteriza tanto la regulación comunista como la del Frente Nacional: cada partido tiene el mismo número de diputados —situación que inclina a pensar que las tendencias extremistas despiertan poco eco en la Francia de 1986—.

#### B. *El acuerdo RPR-UDF: "gobernar juntos y solamente juntos"*

Casi un año antes de las elecciones legislativas de 16 de marzo de 1986, Jacques Chirac y Jean Lecanuet, presidentes de la RPR y de la UDF respectivamente, han firmado el 10 de abril de 1985 un "Acuerdo para gobernar"; este texto ha sido completado el 16 de enero de 1986 por una "plataforma" común que enuncia su programa de acción en caso de victoria electoral.

##### a. *El "Acuerdo para gobernar" de 10 de abril de 1985*<sup>62</sup>

Este texto confirma la voluntad de la RPR y de la UDF de "gobernar juntos y solamente juntos" y enuncia los "cuatro objetivos esen-

<sup>61</sup> Rollat, Alain, "Le programme de M. Jean-Marie Le Pen", *Le Monde, S.H., cit.*, nota anterior, p. 6.

<sup>62</sup> Fauvet-Mycia, Christine, "L'accord RPR-UDF", *Le Monde, S.H.*, París, núm. 1902, 11-17 de abril de 1985, p. 7.

ciales" que guiarán la acción de los dos partidos en caso de victoria electoral.

Cabe subrayar que al declarar "gobrnaremos juntos y solamente juntos", los dos partidos afirman su voluntad de excluir toda transacción posible, no solamente con la extrema derecha, es decir con el Frente Nacional, sino también con un grupo de socialistas moderados, susceptibles de prestarse a algún arreglo.

¿Cuáles son los cuatro objetivos esenciales?

1) *Reforzar las libertades públicas*. Se trata de asegurar la garantía constitucional de las libertades públicas e individuales, entre las que destacan "la libre elección de la escuela por parte de las familias, la libertad de prensa y de la comunicación audiovisual, las libertades de emprender, de producir y de intercambiar, y el derecho de propiedad".

2) *Reconstruir el Estado republicano*. Después de recordar que el Estado republicano "confía en la libertad y en la iniciativa de los ciudadanos, y se dedica a sus misiones esenciales de seguridad, defensa y justicia", el texto señala que varios sectores requieren correctivos y mejoras; así: la unidad y la solidaridad de la comunidad nacional, la seguridad de las personas y de los bienes, y la inmigración que será controlada y limitada.

En fin, en lo concerniente al régimen electoral, "la UDF y la RPR reafirman su oposición a la proporcional, pues este modo de escrutinio es incompatible con las instituciones de la V República. Con el fin de asegurar la eficacia de las instituciones, la UDF y la RPR restablecerán el escrutinio mayoritario".

3) *Enderezar la economía francesa*. Un "esfuerzo sostenido de los franceses" será necesario "para reembolsar las deudas contratadas por los socialistas, así como para preservar las mejoras sociales (*les acquis sociaux*) de la V República. El gobierno demostrará sin demora su voluntad de romper con las prácticas de socialización progresiva que han empobrecido a los franceses y aumentado el desempleo". De ahí que son necesarias cuatro acciones prioritarias:

- reducir los gastos públicos;
- suprimir las reglamentaciones abusivas que ahogan la libertad de emprender y de producir;
- "desnacionalizar progresivamente las empresas públicas" industriales, comerciales y bancarias que dependen del sector competitivo; y
- en el empleo, el renacimiento de la política contractual, la participación acrecentada de los trabajadores y el rechazo de la influencia excesiva de sindicatos politizados en la vida de la empresa y del país.

4) *Restablecer la independencia de Francia*, es decir, devolver a Francia el papel activo que desempeñaba en la construcción de Europa, como en la cooperación con el Tercer Mundo, principalmente “con nuestros *partenaires* africanos tradicionales”, así como “conducir nuestra política extranjera con firmeza, sin complacencia y sin debilidad...”.

En resumidas palabras, para los dos partidos signatarios, se trata de gobernar juntos, sin ninguna alianza tercera —rechazo de la extrema derecha como de la izquierda—, y de restaurar el Estado liberal, al reforzar las libertades, al librar la economía de la férula socialista —es decir, ante todo, desnacionalizar—, y al acabar con un intervencionismo opresivo, restaurar, con la libre empresa, la libertad de emprender y de producir.

b. *La “plataforma para gobernar juntos” de 16 de enero de 1986*<sup>63</sup>

Los presidentes respectivos de la RPR y de la UDF, Jacques Chirac y Jean Lecanuet, han firmado el 16 de enero de 1986 una “plataforma” común que contiene el programa de acción por aplicarse, en caso de victoria electoral, es decir, en la hipótesis de la cohabitación. Esta “plataforma” completa y precisa el “Acuerdo para gobernar” de 10 de abril de 1985.

Después de un preámbulo que establece un balance severo de la acción de los gobiernos de izquierda y afirma que “el socialismo no ha sido más que un fracaso” y que es necesario “romper con el dirigismo”, es preciso destacar que el resto del documento está desprovisto de toda intención agresiva. Se divide en tres capítulos intitolados: “Liberar la economía para asegurar el progreso social”, “Promover una sociedad de libertades” y “Devolver a Francia el lugar que era el suyo”. El documento enuncia “veinte compromisos fundamentales”. ¿Cuáles son los más importantes?

1. Reforzar las garantías constitucionales de las libertades fundamentales; 2. *restablecer el escrutinio mayoritario*; 3. reforzar la seguridad de las personas y de los bienes; 4. renovar la enseñanza; 5. liberar la comunicación, al devolver el audiovisual a la iniciativa privada; 6. consolidar la identidad nacional al luchar contra la inmigración clandestina; 7. favorecer la creación de empleos al liberar la economía y al suprimir todo lo que frena la contratación; 8. desarrollar y diversificar el

<sup>63</sup> Passeron, André, “La plateforme commune RPR-UDF respecte les acquis sociaux de la gauche”, *Le Monde*, S.H., París, núm. 1942, 16-22 de enero de 1986, pp. 1, 6 y 7.

esfuerzo de investigación y de formación permanente; 9. asegurar la estabilidad de la moneda; 10. devolver a la iniciativa privada las empresas del sector competitivo: “durante la legislatura, desnacionalizar principalmente el conjunto de la banca y de los seguros, el sector de la información y las empresas nacionalizadas en 1982”; 11. poner en orden las finanzas públicas, disminuir la fiscalidad y reducir el gasto público; 12. reorganizar la defensa nacional, y 13. acelerar la construcción europea.

Notemos que la RPR y la UDF admiten el carácter irreversible de determinadas reformas realizadas por la izquierda, como la descentralización y la abolición de la pena de muerte. Notemos también, como ya lo ha precisado varias veces Jacques Chirac, que no se discuten las mejoras sociales obtenidas desde 1981, como la jubilación a los sesenta años, la semana de 39 horas, etcétera.

Aquí tenemos, pues, los grandes ejes del programa político que la nueva mayoría de derecha va a aplicar, por conducto del primer ministro. Por primera vez en la historia de la V República, se trata de promover una política a cuya elaboración el presidente de la República ha quedado enteramente extraño y que, obviamente, reprueba, por ser diametralmente opuesta al programa que él ha ideado y llevado a cabo desde 1981. En efecto, es la política que la oposición de ayer ha elaborado y asentado en acuerdos de gobierno, meses antes de su victoria electoral, y que el primer ministro —emanación de esta nueva mayoría parlamentaria— se dispone aplicar. Así es como hoy en día, en contra de una práctica constitucional de veintiocho años, la política del presidente de la República resulta sustituida por la del primer ministro.

### C. *El nombramiento del primer ministro y la formación del gobierno*

#### a. *El nombramiento del primer ministro*

Repetidas veces, ya lo vimos, el presidente F. Mitterrand ha declarado: “Mi primer deber es permitir que la mayoría elegida por el pueblo gobierne...”<sup>64</sup>

1) *En consecuencia, el 18 de marzo de 1986*, el presidente de la República, inclinándose ante la voluntad popular recién expresada, manda llamar a Jacques Chirac, líder de la RPR, “para examinar las perspectivas relativas a la formación del gobierno. El señor Chirac dará su

<sup>64</sup> Ver nota 18.

respuesta en breve".<sup>65</sup> Por su lado, Jacques Chirac da a conocer, desde el Ayuntamiento de París, que "ha sido llamado por el presidente de la República para examinar las perspectivas relativas a la formación del gobierno y que dará su respuesta en breve".<sup>66</sup> La identidad perfecta de los dos comunicados puede interpretarse como un presagio favorable para el buen desarrollo de una cohabitación apacible, si no amena.

2) *En realidad, el presidente Mitterrand* sabe muy bien que ya no se trata, como antes, de designar al personal político que él quisiera ver figurar en el gobierno. Los tiempos han cambiado y se trata tan sólo de informar a Jacques Chirac de que "el presidente desea ejercer un derecho de control sobre el nombramiento de los ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores".<sup>67</sup> Durante esta primera entrevista, el presidente manifiesta al futuro primer ministro su voluntad de "trabajar en armonía" con los titulares de estos dos ministerios; de hecho, el jefe del Estado se ha opuesto al nombramiento, para estos cargos, de Jean Lecanuet, presidente de la UDF, y de François Léotard, secretario general del Partido Republicano de la UDF, así como ha descartado a las personalidades políticas que lo han "insultado en su persona y en su función".<sup>68</sup>

3) *Después de haber aceptado ese mismo día* el puesto de primer ministro, J. Chirac, el 19 de marzo, consulta con los principales responsables de los partidos de la nueva mayoría y, al día siguiente, presenta al jefe del Estado la lista de sus ministros.

El 20 de marzo, después de aceptar la renuncia de Laurent Fabius y la dimisión de su gobierno, el presidente Mitterrand nombra por decreto a Jacques Chirac primer ministro, así como a los miembros de su gobierno.

#### b. *La composición del gobierno*<sup>69</sup>

El 20 de marzo de 1986, el secretario general de la presidencia de la República da a conocer la lista de los miembros del nuevo gobierno. Son 38; 19 pertenecen a la RPR, 15 a la UDF y 4 son sin partido.

1) *Las categorías de personal ministerial.* a) Encontramos a un *ministro de Estado* y a uno solamente, Edouard Balladur, RPR y teórico

<sup>65</sup> Colombani, J.-M. y Lhomeau, J.-Y., *op. cit.*, nota 10, p. 45.

<sup>66</sup> *Ibidem.*

<sup>67</sup> *Idem*, p. 151.

<sup>68</sup> Avril, Pierre y Gicquel, Jean, *op. cit.*, nota 19, p. 174.

<sup>69</sup> "La mise en place du nouveau gouvernement", *Le Monde, S.H., cit.*, nota 47, pp. 4-9.

de la cohabitación, “encargado de la economía, las finanzas y la privatización”. Durante las III y IV Repúblicas, el ministro de Estado participaba en el gobierno sin tener que dirigir un ministerio: era un ministro sin cartera, pues se trataba de una función de influencia. El título ha creado un grado suplementario en la jerarquía ministerial, correspondiente, por decirlo así, al de “superministro”; pero el papel del titular era esencialmente político —y no administrativo—. Con la V República, el atribuir este título a un ministro equivale a conferirle una distinción de prestigio: traduce el peso político y la influencia del ministerio que el interesado va a dirigir efectivamente; por otra parte, el ministro de Estado goza de cierta precedencia protocolar y percibe una remuneración mayor que la de los demás ministros.

b) El gobierno de Jacques Chirac consta de 13 *ministros*: 5 de la RPR, 5 de la UDF y 3 sin partido.

c) Son 8 los *ministros delegados*: 6 de la RPR y 2 de la UDF. El título de ministro delegado, creado en 1956, equivale a un grado intermedio entre el ministro y el secretario de Estado.

d) *El secretario de Estado* es un miembro del gobierno incorporado a ciertos ministerios, bien está puesto bajo la dependencia directa del primer ministro, o bien encabeza uno o varios servicios vinculados con un ministerio determinado. Hoy en día, este grupo de personal cuenta 15 miembros:

— 3 secretarios de Estado “cerca del primer ministro”: 2 de la RPR y 1 sin partido;

— 9 secretarios de Estado “cerca de un ministro”: 3 de la RPR y 6 de la UDF; y

— 3 secretarios de Estado: 1 de la RPR y 2 de la UDF.

Notemos que cada gobierno modifica libremente la repartición de las competencias ministeriales, y estos cambios de estructuras revelan generalmente intenciones políticas. Así es como se observan supresiones (derechos de la mujer, consumo, etcétera) e innovaciones (privatización, seguridad, derechos del hombre, francofonía, etcétera), así como numerosas unificaciones (cultura y comunicación, aprovechamiento del territorio y equipo, transporte, vivienda y ambiente, turismo e industria, etcétera) y algunas diversificaciones (antiguos combatientes, repatriados, etcétera).

2) *El peso político de la RPR y de la UDF en el nuevo gobierno*. De un total de 38 cargos, 19 miembros de la RPR reciben el 50%, 15 miembros de la UDF el 39.74%, y 4 sin etiquetas políticas el 10.52%.

A primera vista, el reparto de las responsabilidades gubernamentales entre RPR y UDF parece haberse operado en función de la representación numérica de cada formación en la Asamblea (155 y 131 diputados, respectivamente). Ciertamente. Sin embargo y en realidad, el primer ministro ha sabido realizar una "dosificación" política extremadamente hábil que va a asegurarle el control absoluto de su equipo ministerial, poniéndolo así a cubierto de las disonancias que, con cierta inoportunidad, el coro de la mayoría parlamentaria deja filtrar inevitablemente.

En efecto, los ministros de la RPR tienen los cargos esenciales, fundamentales. Así es como figuran entre los ministerios-claves los de: Economía, Finanzas y Privatización; Presupuesto; Interior o Gobernación; Seguridad Pública; Justicia; Asuntos Sociales y Empleo; Comercio Exterior. Estos sectores son de hecho esenciales; en efecto, será con base en los resultados en ellos obtenidos que los electores juzgarán al gobierno emanado de la mayoría de derecha, al gobierno de Jacques Chirac, a Jacques Chirac primer ministro y a Jacques Chirac candidato a la elección presidencial de 1988.

Por su parte, la UDF va a administrar ministerios importantes, sin duda alguna; sin embargo, ninguno pertenece a una esfera de alta prioridad ni de estrategia determinante: cultura y comunicación; vivienda y aprovechamiento del territorio; educación nacional; industria; correos; teléfonos, y turismo.

Mencionemos en fin el caso de los dos ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores (*Affaires étrangères*): parecen situarse en un paréntesis respecto de los diferentes componentes políticos del nuevo gobierno. En efecto, por una parte, es de común acuerdo que el presidente Mitterrand y el primer ministro Chirac han designado a sus titulares, quienes, por otra parte, no pertenecen a ningún partido político.

En suma, el gobierno que el primer ministro ha formado y que el presidente de la República se ha limitado a nombrar por decreto, es el gobierno de Jacques Chirac más que el gobierno de la mayoría parlamentaria; es el gobierno de Jacques Chirac, primer ministro que aspira a la presidencia de la República, más que el gobierno nacido de los acuerdos RPR-UDF; es, en una palabra, el gobierno de un hombre más que el de un grupo parlamentario.

D. *La declaración de política general del primer ministro, de 9 de abril de 1986*<sup>70</sup>

El 9 de abril de 1986, el primer ministro Jacques Chirac plantea la responsabilidad de su gobierno ante la Asamblea nacional respecto de su declaración de política general, conforme al artículo 49 constitucional. El día 10, el jefe del gobierno obtiene la confianza de los diputados con 292 votos contra 285.

a. *El programa político del primer ministro*

Jacques Chirac presenta el catálogo de las acciones que su gobierno llevará a cabo en tres etapas.

1) *Durante la sesión parlamentaria de primavera* (2 de abril a fines de junio), el primer ministro someterá al parlamento una serie de medidas contenidas en varios proyectos de leyes, a saber:

— una ley de habilitación que autorice el gobierno para legislar mediante ordenanzas “con el fin de conducir el enderezamiento económico y social” y que abarcará tres sectores: la liberalización de la economía, el empleo de los jóvenes, y la privatización de las empresas, “sea cual fuera la fecha de su nacionalización”;

— una ley de finanzas rectificativa que prevé, entre otras medidas, “una serie de economías del orden de diez mil millones de francos”;

— una ley de habilitación para restablecer el escrutinio mayoritario en las elecciones legislativas;

— varios proyectos relativos al régimen de la autorización administrativa de despido, al régimen de los “niveles sociales” para las pequeñas y medianas empresas, y proyectos que descentralicen la concertación colectiva;

— un proyecto de ley-programa para los departamentos de ultramar y para Nueva Caledonia;

— un texto sobre el desarrollo de la inversión inmobiliaria y sobre el acceso social a la propiedad;

— una ley relativa a la comunicación audiovisual que prevé la sustitución de la “Alta Autoridad” por una comisión nacional de la comunicación y de las libertades;

— la abrogación de la ley sobre la prensa de 23 de octubre de 1984;

— en materia de seguridad, modificaciones al Código Penal, princi-

<sup>70</sup> Ver *Le Monde, S.H., cit.*, nota 30, pp. 4-7.

palmente mediante la creación de una pena de treinta años, y reformas a la policía nacional;

- reforzar la legislación sobre el terrorismo y crear una sala especial en la Corte de apelación de París, y

- reformar el Código de la nacionalidad.

2) *Durante la sesión parlamentaria de otoño* (del 2 de octubre a fines de diciembre), el primer ministro someterá al Parlamento;

- el presupuesto para 1987;

- una “Carta” del contribuyente tendente a mejorar las relaciones entre los ciudadanos y la administración en materia fiscal y aduanera;

- una armonización del derecho relativo a la competencia, después de la abrogación de las ordenanzas de 1945 sobre los precios;

- una nueva ley de programación militar, y

- la modificación de la legislación relativa a los repatriados.

3) *Para 1987*, el primer ministro enumera los problemas que deberán ser estudiados:

- el futuro del sistema de protección social y la reforma de la política familiar;

- la política de la educación después de la abrogación de la ley sobre la enseñanza superior de 1984;

- una ley de promoción de las enseñanzas artísticas, y

- la elaboración de una nueva ley de orientación agrícola.

4) *El discurso-programa del primer ministro* es muy claro: se trata de la política de Jacques Chirac, jefe del gobierno, que, en varios sectores, va a deshacer lo realizado por la izquierda encabezada por el presidente Mitterrand: desnacionalizar, reducir el gasto público, restablecer el escrutinio mayoritario de dos vueltas, reformar la comunicación audiovisual, la prensa y la enseñanza superior, entre muchas otras tareas.

#### b. *La cohabitación y las instituciones*

Después de exponer la amplia tarea por llevarse a cabo, el primer ministro recuerda que una de las condiciones del éxito radica en “el buen funcionamiento de las instituciones”. Ahora bien, ¿cómo asegurarlo? En esencia, y *todos los interesados lo han subrayado desde un principio*, lo asegurará el respeto a la Constitución. Jacques Chirac precisa nuevamente las reglas fundamentales que rigen la cohabitación.

Nuestra Constitución tiene todas las calidades de flexibilidad necesarias para adaptarse, sin crisis, a los cambios políticos. En efecto, des-

cansa, en lo concerniente a las funciones ejecutiva y legislativa, en el equilibrio de tres centros de poderes:

— el presidente de la República quien encarna la unidad de la nación y la continuidad del Estado, y dispone para este fin de poderes que le atribuye la Constitución;

— el gobierno que determina y conduce la política de la nación —toda su política— y que es responsable ante la Asamblea nacional;

— el parlamento que legisla. Queda claramente entendido que no se trata de reducir las prerrogativas esenciales de la representación nacional. El procedimiento de las ordenanzas, por normal y usual que sea, está justificado por las circunstancias económicas difíciles que vivimos, así como por el carácter urgente de determinadas medidas de enderezamiento. Pero el recurso a las ordenanzas debe ser y será limitado, como lo he dicho el mismo día en que fui nombrado primer ministro. . .

Si cada uno desempeña su papel en el respeto a la letra y al espíritu de nuestra Constitución, no habrá contratiempo ni bloqueo. La opinión pública será vigilante y no dejaría de sancionar quienquiera pretendiera quebrantar esta regla democrática.<sup>71</sup>

Dicho de otro modo, el primer ministro recuerda a los protagonistas de la cohabitación que cada uno debe limitarse a ejercer el papel que le asigna la Constitución, bajo la mirada vigilante de la opinión pública que no vacilará en censurar al atrevido que intentase romper el equilibrio. Obviamente, el recordatorio está dirigido en primer lugar al presidente de la República, cuya función debe consistir esencialmente, de ahora en adelante, en “encarnar la unidad de la nación y la continuidad del Estado”, y dejar definitivamente y sin restricción al gobierno el cuidado de determinar y conducir “toda” la política de la nación. . . , lo que equivale a desmentir rotundamente la existencia del llamado “dominio reservado” del presidente de la República, que incluyera principalmente la política exterior y la defensa.

*c. El programa del primer ministro y las reservas del presidente de la República*

Ya vimos que varias reformas importantes, como la privatización y el restablecimiento del escrutinio mayoritario, se llevarán a cabo mediante ordenanzas, según lo ha anunciado el primer ministro desde un principio.

<sup>71</sup> “Le discours-programme de M. Jacques Chirac”, *Le Monde*, S.H., cit., nota 30, pp. 4-6.

Ahora bien, durante el Consejo de Ministros de 26 de marzo de 1986, el presidente Mitterrand declara que aceptará tan sólo “un número limitado de ordenanzas que versen sobre temas precisos, con el fin de que sean respetadas las reglas del parlamento”. Además, el jefe del Estado precisa que, en materia social, firmará solamente las ordenanzas que presenten “un progreso respecto de las mejoras sociales” ya existentes.<sup>72</sup>

Por otra parte, durante el Consejo de ministros de 9 de abril, el presidente Mitterrand subraya nuevamente su desacuerdo frente a la voluntad del primer ministro de recurrir a las ordenanzas para realizar reformas determinantes. El jefe del Estado destaca que no firmará las ordenanzas relativas a la privatización de empresas nacionalizadas antes de 1981, y tampoco las que “fueran contrarias a las reglas de evaluación admitidas a la fecha de la nacionalización”, ni las que “implicaren medidas contrarias a la democratización del sector público”.<sup>73</sup>

Pese a la oposición declarada del presidente de la República, el primer ministro llevará a cabo las reformas proyectadas, utilizando otras armas que le proporciona la Constitución, como la iniciativa legislativa del artículo 39 y “la moción de censura suscitada” del artículo 49, inciso c.

En resumidas palabras, queda claramente establecido, pues, que en el contexto de la cohabitación, la nueva repartición de los poderes entre los dos elementos del Ejecutivo atribuye al primer ministro, y a él solamente, la decisión política, obligando así al presidente de la República a asumir la función constitucional que nunca había asumido antes: la de un árbitro que garantiza el funcionamiento regular de los poderes públicos y la continuidad del Estado, a la vez garante de la independencia nacional y de la integridad del territorio.

#### E. *La función de árbitro del presidente de la República*

Con la cohabitación, consecuencia de la identidad de línea política entre el primer ministro y la mayoría parlamentaria, éste se ha convertido en el verdadero jefe del Poder Ejecutivo. Ahora bien, puede estimarse que esta situación corresponde al esquema que traza la Constitución, respecto del reparto de los poderes en el Ejecutivo dual del régimen parlamentario. De ahí que el presidente de la República tendrá que dejar de atribuirse numerosas facultades que pertenecen en

<sup>72</sup> Colombani, J.-M. y Lhomeau, J.-Y., *op. cit.*, nota 10, p. 219.

<sup>73</sup> *Idem*, p. 220.

realidad al primer ministro o al gobierno, y empezará a ejercer la función que la Constitución le ha asignado desde un principio.

El presidente F. Mitterrand, al aceptar el principio de la cohabitación como *modus vivendi* susceptible de durar dos años, tenía clara conciencia de la revisión drástica que iba a implicar en la repartición de los poderes, tiempo antes de las elecciones legislativas de marzo de 1986.

1) *El presidente, guardián de la unidad nacional.* En enero de 1986, el jefe del Estado se ha calificado como “guardián de la solidaridad” y “garante de lo esencial”. En Lille, el 9 de febrero siguiente, se ha presentado como “el garante de la cohesión nacional”.<sup>74</sup>

2) *El presidente, guardián de las libertades.* En su mensaje al Parlamento, el 8 de abril de 1986, después de enumerar las responsabilidades que le atribuye el artículo 5 constitucional, el jefe del Estado añade “la obligación de garantizar la independencia de la justicia (artículo 64) y de velar por las libertades y los derechos definidos por la Declaración de 1789 y por el preámbulo de la Constitución de 1946”.<sup>75</sup>

3) *El presidente, árbitro de la nación.* En La Roche de Solutré, el 18 de mayo de 1986, el presidente Mitterrand declara:

Una idea nueva cristaliza poco a poco: en 1985, los franceses tuvieron un jefe del Ejecutivo, un poder fuerte. Hoy en día, tienen la impresión de haber encontrado un árbitro en mí, de haber vuelto a encontrar una función arbitral. . . Y, para todos los que son minoritarios, debo ejercer este poder arbitral, representar las categorías de franceses que podrían sufrir de una falta de justicia.<sup>76</sup>

4) *El presidente, garante de la seguridad nacional y de las libertades.* En Mont-de-Marsan, el 16 de junio de 1986, el jefe del Estado destaca nuevamente su papel de árbitro garante de la “seguridad” de la nación, de su “perennidad”, así como de la “armonía y del equilibrio del país”; un poco después, precisa: “Me siento investido por todos ustedes de la misión superior e inalienable que consiste en velar por las libertades”.<sup>77</sup>

Así es como la novación que implica la cohabitación ha devuelto al presidente de la República su función original de árbitro y de garante —a la que el presidente Mitterrand añade la de guardián de las libertades—. Esta devolución de función o, mejor dicho, la transformación profunda del papel del presidente es, pues, una de las condiciones *sine*

<sup>74</sup> Avril, Pierre y Gicquel, Jean, *op. cit.*, nota 19, p. 191.

<sup>75</sup> *Ibidem.*

<sup>76</sup> *Idem*, p. 171.

<sup>77</sup> *Idem*, p. 173.

*qua non* de la cohabitación, esta "coexistencia institucional" que, tanto los dirigentes como la opinión pública, desean ver llegar hasta 1988.

#### IV. CONCLUSIÓN

*Le pouvoir ne se partage pas.*

Jacques CHIRAC<sup>78</sup>

Las elecciones legislativas de 1986 han conferido al régimen francés actual una fisonomía muy específica, bastante insólita: han reunido en el perímetro del poder a un presidente de izquierda y a un primer ministro de derecha, emanado de la mayoría recién llegada a la Asamblea nacional.

Era necesario imaginar un *modus vivendi* que alejara la amenaza de la crisis institucional, que fuera *a la vez* aceptado y respetado por los dos protagonistas, y que, en consecuencia, permitiese el buen gobierno del país hasta la elección presidencial de abril de 1988. La cohabitación actual es, pues, la consecuencia de la oposición de líneas políticas entre el presidente de la República y la mayoría parlamentaria.

A los diecinueve meses de aplicarse la fórmula propuesta, la cohabitación entre el presidente de la República y el primer ministro ha sido y sigue siendo globalmente satisfactoria. Si bien no excluye tensiones y reticencias, así como incidentes y reservas, y si bien implica el control celoso y constante del *partenaire*, la cohabitación ha permitido que las instituciones sigan funcionando y que Francia sea debidamente gobernada, en función de una política única, en función de la política determinada y conducida por el primer ministro y su gobierno.

En efecto, ya vimos que la cohabitación, al implicar una nueva repartición de los poderes entre el presidente y el primer ministro, ha provocado una revisión profunda de la práctica constitucional implantada desde 1959. Hoy en día, el verdadero jefe del Ejecutivo es el primer ministro: ha dejado de ser un personaje segundo para asumir la decisión política y ejecutar el programa gubernamental que ha enunciado. En consecuencia, de ahora en adelante, el papel del presidente se apega al contenido de los textos constitucionales.

Por otra parte, esta inversión de los papeles del presidente y del primer ministro ha puesto a plena luz la cara parlamentaria del régimen nacido de la Constitución de 1958, régimen que durante veintiocho años había dado lugar a una interpretación y a una práctica presiden-

<sup>78</sup> Colombani, J.-M. y Lhomeau, J.-Y., *op. cit.*, nota 10, p. 7.

cial. Recordemos a este respecto que *la fisonomía presidencial o parlamentaria del régimen es función directa de la identidad de línea política entre la mayoría parlamentaria y el presidente de la República, o de la oposición que pueda surgir entre ambos.*

Ya vimos que el hecho mayoritario es determinante. En efecto, cuando las afinidades políticas concuerden entre la presidencia y el Parlamento, el presidente se convierte en el elemento dominante del Ejecutivo; en cambio, cuando la identidad exista en favor del primer ministro, éste es quien domina en la diarquía de la V República francesa.

A los seis meses de la elección presidencial de 1988, puede estimarse que la cohabitación, paréntesis insólito en el régimen, ha permitido comprobar la "solidez" de las instituciones francesas actuales. Al requerir una aplicación más fiel de la Constitución, la cohabitación ha cumplido con su fin: el de asegurar, en un contexto inusitado, el buen funcionamiento de los poderes públicos.

Monique LIONS