

¿Qué puede hacer el presidente?*

En este artículo se mostrará cómo la repartición del poder en el Ejecutivo se hace a favor del primer ministro desde marzo, a pesar de que la Constitución y el presidente sean los mismos.

Sin cuestionar los elementos institucionales invariables, cabe destacar esta situación peculiar, en la cual la lectura del texto constitucional no es suficiente para saber quién gobierna, quién puede hacer qué, lo que ilustra bien la diferencia establecida entre régimen y sistema, tal como lo subraya Olivier Duhamel: “la vida política no puede realizar estrictamente las potencialidades del régimen, pero sí influir sobre ellas o contradecirlas”. Esta distinción puede llevar a sistemas tan diferentes que podemos considerar que no se trata del mismo régimen.

No se puede afirmar tampoco que el presidente de la República tenga el mismo papel, la responsabilidad de lo esencial, con o sin cohabitación.¹ Si bien es cierto que, en los dos casos, goza de un papel constitucional real, así como de peso político, las dos situaciones son tan diferentes que no se pueden distinguir, sino oponer: el presidente con mayoría conforme y el presidente con mayoría contraria.

* Publicado en *Pouvoirs*, 1994. núm. 68: Qui gouverne la France?, pp. 15-29.

¹ Nota del traductor: se habla de cohabitación cuando el presidente de la República nombra a un primer ministro de un bando diferente al suyo, después de la pérdida de su mayoría parlamentaria.

¿Qué puede hacer el presidente?

I. El presidente con mayoría conforme

Se trata de una situación normal, ya que es la más frecuente durante la Quinta República, en la que el presidente puede contar con el apoyo permanente de la mayoría parlamentaria, derivado de su propia mayoría presidencial, para conducir al país conforme a sus opciones políticas. Por lo tanto, gracias a este respaldo, puede actuar utilizando toda la Constitución y toda la política.

Toda la Constitución

En cuanto a sus poderes, se distinguen tradicionalmente los propios y los del gobierno. Sin embargo, esta distinción no va más allá de las apariencias, con un primer ministro sometido y una mayoría parlamentaria dócil. En los hechos, dirige la acción general y se involucra en temas cuya responsabilidad depende constitucionalmente de otro.

Dirigir la acción general consiste en usar los poderes propios (especialmente el de nombrar al primer ministro, cuya personalidad influye en la manera de gestionar el poder). Estos poderes propios son, desde luego, los que el artículo 19 exime de refrendo, el cual históricamente consiste en hacer responsable de un acto a otra persona antes que a su actor principal, haciéndola, por lo mismo, el verdadero titular del poder. Ningún cambio acerca del tema se espera respecto al derecho de organizar un referéndum, con la propuesta del gobierno, y tampoco respecto al derecho a disolver la asamblea, con el fin de obtener la mayoría necesaria cuando hace falta (1962), de relegitimarla (1968) o constituir la después de la elección presidencial (1981 y 1988). Además de estas armas considerables, el presidente tiene derecho a mandar mensajes al Parlamento (artículo 18), lo que no tiene tanta importancia, como el nombramiento del primer ministro, sin condición o consulta, tal como lo otorga el artículo 8, lo que va en contra de las constituciones contemporáneas que tienden a formalizarla, con intervención de los políticos o los grupos parlamentarios (como en la Constitución española, artículo 99, o en la griega, artículo 37). Se confirmó la regla que establecimos en 1978, según la cual el primer primer ministro del septenio suele ser una personalidad de importancia, que participó activamente en el éxito de la elección o reelección

del presidente; al contrario, el segundo es de menos peso político, pero con un futuro abierto.

El asunto no es neutro, ya que su personalidad facilita o no la tendencia del presidente a dirigir, lo más cerca posible, la acción gubernamental.

Evocar y decidir los grandes arbitrajes es una constante de la práctica presidencial. Se puede pensar que ello es más difícil con el primer primer ministro y más fácil con los siguientes, pero todos gozan de la confianza del presidente, quien puede decidir dejarle gobernar y enfocarse en las elecciones que se acercan. Al final, si los desacuerdos entre los primeros primer ministros y el presidente son notorios, no es una regla absoluta, y la voluntad de intervención del presidente depende mucho de la fealdad política y de la competencia técnica de la persona elegida.

Además, este intervencionismo puede manifestarse de diferentes maneras, desde el envío de cartas vigorosas al primer ministro hasta la cogestión cotidiana, por medio de consejeros presidenciales muy presentes. En el ámbito institucional, destacamos que la facultad de propuesta en materia de referéndum o de reforma constitucional del primer ministro se puede confiscar, al proponer lo que solicite el presidente, casi sin que pueda salvaguardarse la apariencia del artículo 20 constitucional, como para el referéndum de 1972 y el proyecto de 1984 o la reforma constitucional de 1973 y el proyecto de 1993.

Eso nos lleva a hablar de otra facultad de propuesta del primer ministro en cuanto a la designación de los secretarios; parece que la decisión es común, sin embargo, la voluntad del presidente es esencial en torno al nombramiento de los secretarios más importantes y el equilibrio político, en tanto que el primer ministro tiene competencia para los puestos más técnicos y para premiar a sus aliados. El funcionamiento es similar respecto a la designación de otros cargos del Estado. De todas maneras, el presidente dispone de aliados en cada secretaría para informarle de los disfuncionamientos y decidir en última instancia.

El hecho de que la función de primer ministro sea tan enmarcada explica la imposibilidad de mantenerse sin el apoyo del presidente, aunque ello no esté escrito en los textos. En efecto, más allá de sus facultades constitucionales, el presidente controla el juego político en su totalidad.

¿Qué puede hacer el presidente?

Toda la política

Según la concepción de la Quinta República, el presidente dirige los asuntos del país, para eso adquirió un nuevo estatus en 1958, pues el septenio sirve para realizar su programa y, con este fin, moviliza los recursos políticos necesarios.

El programa del presidente es el resultado de las obligaciones a las cuales se debe ajustar para ser elegido por medio del sufragio universal, a pesar de la importancia creciente de su imagen, es decir, son las opciones que le permiten obtener el apoyo de las corrientes políticas apuntadas. Dejaremos a los especialistas decidir si el programa refuerza su imagen o lo contrario.

Por lo tanto, una vez electo, el presidente debe cumplir que su programa sea general, como De Gaulle en 1965: “seguir la recuperación económica iniciada”, o Pompidou en 1965, el cual insistió en “el desarrollo material que cada categoría social podría obtener con su elección”, o más preciso, como Valéry Giscard d’Estaing y sus ideas acerca de la seguridad y el cambio. La noción de programa toma aún más importancia con las 110 propuestas de Mitterrand en 1981, y la Carta a todos los franceses, en 1988.

Más allá de su aspecto electoral, el programa se vuelve la referencia de la vida política, cuyo contenido será determinado por el ritmo de implementación de aquel, establecido por el presidente. Luego ocurre una pausa destinada a “digerir” los cambios realizados. Al mismo tiempo, el presidente conserva su capacidad de enfocar el debate político acerca de los temas que le parecen esenciales y provechosos, por ejemplo, el debate europeo vinculado con los referendos de 1972 y 1992. Después de estas etapas, viene el momento del balance y de las realizaciones precisas o simbólicas que quedarán después del mandato.

Para conservar su preponderancia en la vida política, durante estas varias secuencias, su contenido y su ritmo, el presidente debe procurar disponer de los instrumentos necesarios en su poder.

Así, sus recursos políticos son, además del apoyo de la opinión pública, no esencial en ese contexto, su mayoría, tanto en el partido como en el Parlamento.

El presidente no es solo la llave de la bóveda de las instituciones, sino también del sistema de los partidos, ya que su persona y su acción

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

constituyen la línea de partición entre las diferentes coaliciones. Jean-Louis Quermonne² subraya que, como líder del partido dominante, debe inspirarlo o resistirle.

De hecho, el presidente debe dirigir el partido mayoritario para controlar la vida política, por eso elige a su primer responsable, como Georges Pompidou, en 1971, para la UNR; Mitterrand, que designa a Lionel Jospin, para encabezar el PS en 1981, sin lograr hacer lo mismo con Laurent Fabius en 1988, o Jacques Chirac, en 1976, encargado por Giscard d'Estaing de coordinar la mayoría.

Asimismo, para encabezar la mayoría parlamentaria, el presidente nombra a uno de sus fieles aliados, lo que le asegura el apoyo para implementar su política, que materializa el gobierno. En caso de rebelión improbable, el presidente puede nombrar al rebelde en el gabinete o también disolver la asamblea.

Entonces, cuando existe una concordancia entre las mayorías, el presidente puede hacer todo: utilizar sus propias facultades constitucionales; convencer al primer ministro de utilizar las suyas que están en su control, y determinar el contenido y el ritmo de la vida política, al controlar el partido y el grupo parlamentario mayoritario. La situación cambia totalmente cuando pierde la mayoría parlamentaria.

II. El presidente con mayoría contraria

La situación de cohabitación o coexistencia, considerada antes como imposible o fatal para el régimen, tiende a volverse común, con dos experiencias, de 1986 a 1988 y desde 1993. Primera conclusión: en razón de la solidez de las instituciones o de la sabiduría de los hombres, la Constitución pasó la prueba. Segunda conclusión: el estatus del presidente es diferente, pero no es nulo. Citamos a Duvergier de Hauranne:

es falso además considerar que para establecer un gobierno parlamentario como lo concebíamos en 1830, sea necesario decretar la “imbecilidad del Jefe de Estado”.

² Jean-Louis Quermonne, “La présidence de la République et le système de partis”, en *Pouvoirs*, núm. 41, 1987, p. 93-113.

¿Qué puede hacer el presidente?

Pienso, al contrario, que se requiere más espíritu para limitarse a su papel que para apartarse de él.

Lo anterior, debido a que el presidente se conforma con su papel, le queda solo la Constitución y solo la política.

Solo la Constitución

Tal situación, además de la derrota electoral, el hecho de que la elección legislativa perdida es más reciente que la suya y que los triunfadores quieren su renuncia, conlleva al presidente a conservar lo indiscutible, pasando de una capacidad permanente a decidir a una capacidad a impedir.

Por lo tanto, la repartición del poder es, desde luego, diferente, pero “el trono no está vacío”. Lo que queda son los poderes propios mencionados anteriormente, sin embargo, fuera de la disolución, poco fácil, el referéndum supone una propuesta poco evidente del primer ministro, el derecho de mandar mensaje a una asamblea hostil no tiene mucho efecto, y acudir al Consejo Constitucional manifiesta, a la manera de una retirada jurídica, una debilidad política. Además, conserva la facultad de nombrar al primer ministro, pero esta decisión la determina la estructuración de la nueva mayoría. François Mitterrand, quien habría reivindicado este cargo en caso de victoria en 1978, no tarda en decidir, esta vez como presidente, que nombrar al líder principal del partido mayoritario es “en la naturaleza de las cosas”; asimismo, cuando nombra a Édouard Balladur, en 1993, por sus calidades y competencias, se destaca que es el candidato presentado por la mayoría electa y por Jacques Chirac mismo.

En cuanto a la nominación de los ministros, tiene también pocas posibilidades: un claro logro fue hacer rechazar en 1986 a François Léotard como secretario de Defensa y a Jean Lecanuet como secretario de Relaciones Exteriores, pero sin ninguna reserva por parte de Jacques Chirac. Al contrario, Édouard Balladur logra, en 1993, nombrar al mismo François Léotard en la Secretaría de Defensa y a Alain Juppé en la de las Relaciones Exteriores. Imponer al presidente, al secretario general del RPR (el partido mayoritario), en sus viajes oficiales, significa mucho.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

Respecto de las otras nominaciones, el presidente, si no tiene competencia directa, puede argumentar la necesidad de su firma para poder defender el cargo de uno, el reciclaje de otro o dejar hacer cuando es necesario. También puede participar en las nominaciones institucionales.

¿Su facultad de impedir suple la pérdida de su facultad de decidir?, además, ¿qué impedir y cómo?

En 1988, el presidente afirmó sus prerrogativas en materia de política internacional y de defensa, con base en la Constitución y textos relacionados (decreto del 14 de enero de 1964 acerca de la fuerza de disuasión), así como la protección de las libertades. En 1993, se añade a esta lista la construcción europea, gran objetivo de su septenio, con la cohesión social.

El problema de la complementariedad o de competencia, entre los artículos constitucionales 5 y 15, así como 20 y 21, se plantea respecto de los primeros temas citados, aunque se reconoce el papel del presidente, junto con el gobierno. La construcción europea, al contrario, es un tema más delicado, sin embargo, las delegaciones francesas son bicéfalas y el presidente podría aprovecharse de las contradicciones existentes en la mayoría parlamentaria acerca del tema. En torno a la cohesión social, la facultad reivindicada le permite vigilar los asuntos sociales y económicos, expresando su oposición, como en el caso de las privatizaciones.

Para terminar, la última manera de “impedir” es de naturaleza jurídica; consiste en no firmar las ordenanzas, un término monárquico a propósito. Esta firma no equivale a la promulgación de una ley, es una decisión legislativa tomada por el Ejecutivo que debe ser ratificada por un representante directo del pueblo, dándole legitimidad y fuerza jurídica; por lo tanto, para proteger su valor, se puede rehusar.

Además, en este caso, no se trata de impedir, sino de no ayudar, ya que el gobierno puede hacer votar la ley más tarde. Lo mismo con la facultad presidencial de no presentar en el orden del día un texto en sesión extraordinaria.

Finalmente, la única facultad de impedir, institucionalmente, se encuentra solo en materia de revisión constitucional, como ocurrió acerca de la cuestión del derecho de asilo.

¿Qué puede hacer el presidente?

Así son las armas constitucionales; no son terribles, sin embargo, ¿lo esencial no se encuentra en el hecho de que las armas políticas del presidente se pueden conservar o recuperar?

Solo la política

Después de las elecciones perdidas, el presidente puede encontrar refugio solo en las instituciones. No obstante, lo que se perdió en marzo se puede ganar en septiembre, según la popularidad que enseñan las encuestas, además, como lo decía F. G. Bailey, lo que importa “no son los recursos reales de un hombre, sino lo que la gente influyente cree al respecto”. Pues, reales o no, los recursos del presidente existen en el presente, pero, sobre todo, en el futuro.

Los recursos del presente son débiles, pero tienen vocación para crecer con las insatisfacciones en torno a la política gubernamental, al fomentar los conflictos en la oposición presidencial y al manifestar sus “reservas”, a manera de ganar legitimidad popular.

No obstante, el presidente no debe considerarse jefe de la oposición, no le corresponde atacar, sino destacar lo que no funciona y fomentar el debate acerca de los problemas y, en resumen, cumplir con la función tribunicia.

No se debe tampoco menoscabar la relación con su partido, que podría haber guardado un papel importante en la oposición. En 1988, el presidente conserva el control del PS, al contrario de 1993, cuando Michel Rocard dirige dicho partido, quitándole a Mitterrand uno de sus recursos.

Todas estas actividades son escaramuzas cotidianas y no un combate frontal; el objetivo es obtener de nuevo el apoyo de la opinión y borrar la deslegitimización que tiene por origen la derrota anterior.

Los recursos del futuro son las batallas por venir para restablecer la concordancia de las mayorías de dos maneras: la disolución o la próxima elección presidencial.

La disolución es un arma de uso poco fácil, por el calendario electoral, ya que la cohabitación tiene lugar después de cinco años de concordancia, es decir, solo dos años antes de la elección presidencial. La única hipótesis viable sería una crisis en la mayoría parlamentaria, lo que es poco probable. Cabe subrayar que la disolución

podría ser un arma valiosa si la cohabitación surgiera más temprano en el septenio.

Queda entonces la elección presidencial, anticipada o no, por la renuncia del presidente; sin embargo, esta hipótesis, salvo en caso de crisis grave, es poco probable. Destacamos solo la postura diferente entre un presidente candidato que hace como si no lo fuera y el presidente no candidato cuyos objetivos son forzosamente diferentes.

En el caso actual del segundo periodo de cohabitación de Mitterrand, la cuestión es: ¿cuáles son sus objetivos? No lo sabemos.

Para concluir, como lo vimos bien, el presidente cuenta con muchos recursos en el primer caso y pocos en el segundo; sin embargo, es la misma Constitución la que se debe considerar como el tablero de una máquina compleja, de la cual el presidente puede usar completamente o no los comandos, según la energía, es decir, los recursos políticos, a su disposición. Tal vez en el futuro podremos ir más allá de la oposición entre las dos situaciones para establecer un *continuum* entre la conformidad completa y la contrariedad absoluta de estas dos.

Hasta ahora, a la pregunta ¿qué puede hacer el presidente?, solo se puede responder: depende de sus recursos políticos. Todo, con un primer ministro cómplice y una mayoría sólida; poco, fuera de la política internacional, con una mayoría contraria y un primer ministro opuesto; excepto esperar, lo que, al final, no es despreciable.