

## François Mitterrand y la Constitución de la Quinta República\*

La ironía es frecuente y fácil, ¿cómo François Mitterrand, el crítico más feroz de la Quinta República, pudo volverse el cuarto presidente, con el mandato más largo, mantener la preeminencia presidencial, lo que condujo a denunciar una “práctica monárquica”, sin embargo, no más que antes y, sin duda, menos que después?

La respuesta depende desde luego de los sentimientos de la persona hacia el expresidente de la República: en caso de simpatía, se alaba su pragmatismo, su capacidad de adaptación y la alta idea de su función. Al contrario, en caso de hostilidad, se habla de su maquiavelismo, su duplicidad y su ausencia de convicción. Más allá de esta oposición simplista, puede referirse a la dualidad que afectaba tanto a François Mitterrand: elegir una solución o situación no impide explorar otra, o defender las dos, dejando a tiempo elegir.

Y si todo fuera más sencillo, es una ilusión de jurista creer que la primera preocupación de un dirigente político debería ser aplicar la Constitución, pues tiene otra preocupación muy legítima, concretizar lo más posible la política por la cual fue electo o a la cual los actos lo llevan, o sea, la regla constitucional no es un fin, sino un instrumento o una obligación, que debe tomarse en cuenta, pero que también puede

---

\* Publicado en *Revue politique et parlementaire*, núm. 1048, julio-septiembre 2008, pp. 35-40.

orientarse, o interpretar para facilitar la acción. Y no es difícil cuando la flexibilidad del texto lo permite; en efecto, la Constitución de 1958, que dio lugar a dos situaciones político-institucionales opuestas, sin ninguna modificación, una lectura presidencialista o una lectura parlamentarista con la cohabitación, ofrece grandes posibilidades. No actuó de manera diferente el general De Gaulle, nos acordamos de su “alocución constituyente” del 30 de enero de 1964, en la cual describe un régimen diferente del compromiso obtenido en 1958, afirmando una concepción de este que se mantuvo hasta 1986 y la primera cohabitación que inaugura François Mitterrand, quien regresa sin quererlo a la letra del texto original, “nuestras instituciones están a pruebas de los hechos”, dijo en su mensaje al Parlamento el 8 de abril 1986 para fijar sus reglas. Sacar del texto lo necesario no significa sentir una afeción particular por él.

Es la situación cotidiana de cada ciudadano: aplicamos o respetamos leyes que no aprobamos. Así se explica la actitud de François Mitterrand hacia la Constitución de 1958: una utilización práctica, ya que además la posibilidad de reforma es mínima.

## I. La oposición intelectual

Conocemos su aforismo famoso: “Las instituciones eran peligrosas antes de mí, lo serán después”. La gente sonrió a lo que pareció un compromiso de moderación, aunque el juicio era claro: las instituciones son peligrosas en su origen, en su desequilibrio y en su evolución.

En su origen, es evidente la acusación del nacimiento de la Quinta República por un golpe de estado, realizado por unos fieles amigos del general De Gaulle, cuya acción en Argelia ya es conocida, o por el general mismo sin saber realmente su papel. François Mitterrand, en razón de su enemistad con él, desde la época de la resistencia, no tenía duda acerca del tema. A eso se añade la pena de no haber sido designado presidente del Consejo<sup>1</sup> de la Cuarta República para resistir a la operación revolucionaria de 1958. Me acuerdo que narró una plática

---

<sup>1</sup> Jefe de gobierno de la Cuarta República.

que tuvo con el presidente René Coty, quien le habría dicho: “podría proponerle dirigir el gobierno, pero usted va a solicitar el apoyo de los comunistas y no lo quiero”, pues les dolía no haber sido designado y con las nuevas instituciones se alejaba de esta opción. Sabemos su oposición a la designación del general De Gaulle y al voto de la nueva Constitución por motivo de su origen y también de una parte de su contenido.

No es un secreto que François Mitterrand era un parlamentarista que pensaba que la democracia representativa era la mejor. En el texto de 1958, no le molestaba tanto el parlamentarismo racionalizado, sino la fuerte dominación del presidente, críticas que publicará en su panfleto *Le coup d'État permanent*.<sup>2</sup> La forma es virulenta, pero el contenido corresponde a la doctrina constitucional de aquel momento, la de André Hauriou o Maurice Duverger. Además, en aquella época, el debate institucional era central y el sentimiento en el club Jean-Moulin, junto con Pierre Mendès France, urgían a reflexionar a las instituciones a implementar después de la paréntesis gaullista.

Pero no fue un paréntesis, y después de la reforma de 1962 y la elección del presidente por el sufragio universal directo, es claro que no iba a regresar el régimen meramente parlamentario. Durante esta reforma, François Mitterrand lucha contra el nombramiento de Georges Pompidou a pesar del voto de censura de la Asamblea por cuestión de forma (la violación del proceso de reforma constitucional) y no de fondo. Critica la elección plebiscitaria y sus riesgos, pero no manifiesta ningún argumento en contra del principio como Pierre Mendès France, ya que ve inmediatamente la oportunidad para él y la izquierda, alcanzando el poder. Escribió en 1969: “desde 1962, o sea desde que se decidió que la elección del Presidente de la República se haría a través del sufragio universal directo, supe que sería candidato”. Falta crear las condiciones del éxito, controlar un partido y una coalición, es toda la historia del periodo 1965-1981, que lo conduce al poder y a volverse, por lo mismo, garante del funcionamiento regular de las instituciones.

---

<sup>2</sup> *Le coup d'État permanent*, Julliard, 1964.

## II. La utilización práctica

Para quien llega al poder el 10 de mayo de 1981, estas instituciones que dan al presidente una amplia capacidad de impulsión son una ventaja para implementar las 110 propuestas de campaña y la voluntad de lograrlo existe bien. Además, no debe olvidarse que la reforma de las instituciones no es más el punto clave del debate político, sino la economía y el tema social, o sea, la nacionalización que debe llevar a la prosperidad y a la transformación de las relaciones sociales. Por lo tanto, las instituciones se vuelven un instrumento con ciertos mecanismos a respetar, a utilizar a su máximo cuando es posible y con recursos que se deben aprovechar cuando viene la cohabitación.

Respetar los mecanismos es entender que la elección presidencial está vinculada con el hecho mayoritario, el cual surge también en 1962, dado que la ventaja no la tienen más los pequeños partidos de la Cuarta República que hacían la mayoría, sino los grandes partidos, núcleos de una unión a vocación mayoritaria para la elección presidencial como para la elección legislativa. François Mitterrand, paradójicamente, logra ser candidato en 1965, porque no pertenece a un gran partido y, por lo tanto, no le teme a sus aparatos. Sin embargo, desde este momento entiende que debe cambiar esta situación, pues empieza la construcción de una coalición de los partidos de izquierda, la FGDS, pero después de su derrota en 1968 se dedica primero a la conquista del Partido Socialista, lo que logra hacer en el Congreso de Epinay, y luego a la edificación de la unión alrededor de este partido al firmar una alianza con el Partido Comunista, logrando de esta manera cambiar a su favor la relación de fuerzas entre los dos en la izquierda. Así son los instrumentos de conquista del poder por la vía parlamentaria (pensaba ganar en 1978) o presidencial (gana la tercera vez), lo que llamamos el modelo Mitterrand: primero el control del partido para tener el control de la candidatura, y luego el triunfo en la elección. Hasta hoy no se ha demostrado la existencia de otro.

Una vez electo presidente, Mitterrand utiliza todas las posibilidades que le otorgan las instituciones, aun las que criticaba: designación y revocación libre del primer ministro, repartición del poder con el gobierno según su conveniencia, por ejemplo, en varias ocasiones dejó cierta autonomía a su primer ministro, aunque conservaba el control

del juego político por medio de la designación del primer secretario del Partido Socialista, así como del presidente de la Asamblea Nacional y el del grupo parlamentario, que convocaba todos los martes para desayunar a la manera de una reunión, con su autoridad, del triángulo del Poder Ejecutivo, Legislativo y partidista.

Utiliza también las armas institucionales: la disolución de la Asamblea Nacional, indispensable en 1981 y 1988, el referéndum respecto de la Nueva Caledonia o el Tratado europeo de Maastricht, y la no obligación de presentar un gobierno que no está asegurado de tener la mayoría ante el Parlamento para solicitar su apoyo inaugural. Asimismo, el gobierno puede hacer uso de todas las armas procesales, como el artículo 49-3,<sup>3</sup> lo que hará durante la legislatura de 1988-1993.

Con la cohabitación cambia desde luego todo, las competencias del presidente de la República se reducen a una lectura notarial del texto: “La Constitución, sólo la Constitución, toda la Constitución”,<sup>4</sup> hasta buscar en sus imprecisiones armas para oponerse a la acción del gobierno, como por ejemplo no firmar las ordenanzas en 1986, rehusar la convocación de una sesión extraordinaria en 1987 o programar el voto de una ley durante una de ellas, en 1993, con el fin de mantener, si no la preeminencia presidencial, por lo menos una cierta majestad; unos se burlan de este término, pero me parece correcto. Ello implica establecer una relación de fuerzas psicológicas con el primer ministro que Mitterrand ganó rápido con Jacques Chirac y no con Balladur. Dicho esto, puede hablarse de instituciones cómodas, por lo tanto, fueron pocas las tentativas de cambio.

### III. Reformas tímidas

Son tres las reformas realizadas durante la presidencia de François Mitterrand por razones técnicas vinculadas con la construcción europea (Tratado de Maastricht, reforma del 25 de junio de 1992; Convenio de Schengen, reforma del 27 de julio de 1993) o con el caso difícil de

<sup>3</sup> Aceptación de la ley propuesta por el gobierno sin cambio o voto de la Asamblea, al darle solo la posibilidad de presentar una moción de censura para oponerse.

<sup>4</sup> Mensaje al Parlamento del 8 de abril de 1986.

la responsabilidad penal de los ministros (reforma del 27 de julio de 1993). Ninguna de ellas cambia verdaderamente el funcionamiento de las elecciones, sin embargo, tres proyectos presidenciales y significativos no se llevaron a cabo: un alcance más amplio del referéndum, la excepción de inconstitucionalidad y la reforma general propuesta por el Comité Vedel.

La propuesta relativa a un alcance más amplio del referéndum tiene que ver más con una maniobra política que con una voluntad real de cambio en torno a la propuesta de ley Savary acerca del sistema de educación. El Senado de derecha opuesto a la ley solicitó un referéndum acerca del tema; “imposible”, contesta el presidente, ya que es opuesto al artículo 11 de la Constitución.<sup>5</sup> Propone entonces modificarla por referéndum, “un referéndum sobre el referéndum” en resumen. El Senado se opone a la maniobra al rehusar el proyecto dos veces, mientras que se abandona la propuesta de ley Savary. Si lo hubiera querido, habría podido llevar a cabo esta reforma por medio del mismo artículo 11, como lo hizo De Gaulle, en 1962 y 1969, a pesar de que consideró en aquella época este proceso inconstitucional.<sup>6</sup> Sin embargo, declaró en la revista *Pouvoirs*:<sup>7</sup> “el hábito establecido y aprobado por el pueblo se puede considerar como una de las vías para reformar, concurrentemente con el artículo 89”. Cuando le comenté mi sorpresa, me contestó que no había cambiado de opinión, sino que era un arma que le dejaron sus precursores, que pudiera utilizar un día, un día entonces, pero no en 1984. Notamos que Jacques Chirac modificó este artículo inmediatamente después de su elección en 1995.

La segunda tentativa es más sincera, François Mitterrand trata de introducir en la Constitución la excepción de inconstitucionalidad. Se anuncia el 14 de julio de 1989, fecha simbólica, se vota en la Asamblea Nacional el 26 de abril de 1990, pero las numerosas modificaciones restrictivas del Senado llevan a abandonarla, sin hacer uso de nuevo del artículo 11. Se votará finalmente casi sin cambio en 2008, ¡con el

<sup>5</sup> En aquel entonces, solo cuestiones institucionales o relacionadas con tratados internacionales podían plantearse.

<sup>6</sup> El artículo 11 se aparta del artículo 89, dedicado a las reformas que prevén un referéndum después del voto de las dos asambleas legislativas.

<sup>7</sup> Núm. 45, 1988, p. 138.

acuerdo del Senado esta vez, a quién le importa más el nombre del autor que el contenido del proyecto!

El proyecto de reforma general del Comité Vedel constituye la tercera tentativa, pero no estoy seguro de que François Mitterrand haya considerado que habría podido finalizarse, por cuestiones de plazos, sin embargo, designa este Comité para preparar una reforma general. Este entrega su informe el 15 de febrero de 1993, que desemboca en dos leyes constitucionales presentadas el 11 de marzo de 1993, que retoman casi la totalidad de las propuestas de este Comité, excepto la revocación del artículo 16<sup>8</sup> anunciada por Mitterrand el 2 de marzo. No obstante, ¿qué significa presentar estas propuestas el 11 de marzo cuando las jornadas electorales para las elecciones legislativas, casi ya perdidas, son previstas el 21 y el 28 de marzo? Según yo, por dos razones:

- Una maniobra política: cambiar el tema del debate electoral, del ámbito económico y social al ámbito de las instituciones y de las libertades, y por eso la propuesta de revocar el artículo 16 es un fracaso.
- Dejar una marca para el futuro: puede considerarse como un éxito, ya que el Comité Balladur se refiere al dictamen del Comité Vedel y retoma sus propuestas.

“Las instituciones eran peligrosas antes de mí y lo serán después”. No le agradaban, pero las usó totalmente sin modificarlas. Puede lamentarse eso, pero la oposición casi segura del Senado hace las reformas más difíciles para un presidente de izquierda. Además, al final de su mandato ya existían las principales modificaciones que consideraba esenciales y que iban a concretizarse después, con el impulso de su último primer ministro, E. Balladur.

---

<sup>8</sup> Consagrado a los plenos poderes otorgados al presidente en caso de situación peligrosa para las instituciones de la República.