

EL ARTICULO 38 DE LA CONSTITUCION FRANCESA Y LAS ORDENANZAS DE 1967

INTRODUCCIÓN

El día 26 de abril de 1967, al finalizar el Consejo de ministros, presidido por el general De Gaulle, el ministro de Información, Georges Gorse, dio lectura al siguiente comunicado oficial: «El Consejo, a propuesta del Primer Ministro, ha aprobado las líneas fundamentales de un proyecto de ley autorizando al Gobierno, de conformidad con el artículo 38 de la Constitución, a adoptar, por vía de Ordenanzas, diversas medidas de carácter económico y social.» A continuación, el ministro, ampliando la referencia, declaró que el proyecto sería depositado, en fecha inmediata, en la Asamblea Nacional, y que el Gobierno pediría, en relación al mismo, la aplicación del procedimiento de urgencia: «El Gobierno y la Asamblea que acaba de ser elegida —explicó— disponen de un plazo muy corto para aprobar las medidas de adaptación a las condiciones de concurrencia que regirán entre los Estados del Mercado Común a partir de 1968 y para reglamentar, ante la apertura de fronteras, muchas cuestiones importantes relativas al ajuste de nuestras estructuras a las nuevas condiciones económicas y sociales... Por todo ello —añadió— ha parecido conveniente que el Gobierno disponga, por un breve período de tiempo, que llegará hasta el 31 de octubre de 1967, de la posibilidad de promulgar Ordenanzas, que tendrán por objeto: la adaptación de las Empresas a las nuevas condiciones de concurrencia, la modernización y reconversión de aquellos sectores que se hallen en dificultad, el pleno empleo y las condiciones de trabajo, la mejora de las garantías económicas y sociales concedidas a los trabajadores sin empleo, la participación de los trabajadores en los resultados de la expansión, el equilibrio financiero de la Seguridad Social... Los proyectos de ley ratificando las Ordenanzas adoptadas —concluyó— serán remitidos al Parlamento antes del 31 de diciembre de 1967» (1).

(1) *Le Monde*, 27 de abril de 1967.

El artículo 38 de la Constitución, sobre el que descansaban los planes anunciados por el Gobierno, dice así: «El Gobierno, para la ejecución de su programa, puede pedir al Parlamento autorización para adoptar por vía de Ordenanzas, durante un plazo limitado, medidas que normalmente pertenecen al dominio de la Ley.—Las Ordenanzas se adoptan en Consejo de ministros, previo informe del Consejo de Estado. Entran en vigor desde su publicación, pero caducarán si el proyecto de ley de ratificación no se deposita en el Parlamento antes de la fecha fijada por la ley de habilitación.—Expirado el plazo mencionado en el párrafo primero del presente artículo, las Ordenanzas no podrán modificarse más que por medio de una ley en las materias que pertenezcan al legislativo.» Con este precepto la Constitución francesa se alinea en la dirección emprendida por las Constituciones occidentales de la última posguerra, que en su mayoría han formalizado la práctica de las delegaciones legislativas: basta, a este propósito, recordar los artículos 76 y 77 de la Constitución italiana y el artículo 80 de la Ley Fundamental de Bonn (2). Pero, además, desde la perspectiva que aquí más directamente nos interesa, el artículo 38 —como ha señalado Rivero— constitucionaliza y organiza la práctica francesa de las leyes de plenos poderes en el marco del nuevo régimen (3); inspirándose de manera principal —como ha advertido De Laubadère— en la fórmula de los Decretos-leyes de la Tercera República, de los que viene a ser una verdadera consagración (4). Las leyes constitucionales de 1875 silenciaban la existencia de tales fuentes normativas que, sin embargo, bajo su vigencia, surgieron y proliferaron; el artículo 13 de la Constitución de 1946 intentó vanamente proscribir-

(2) Véanse las referencias breves, pero interesantes, que, sobre esta tendencia, se contienen en BURDEAU: *Traité de la Science Politique*, 1950, tomo III, págs. 184 y siguientes. Se consultará también, útilmente, AMELLER: *Parlements*, París, 1966, páginas 170 y sig., en donde el mecanismo se estudia en relación a un gran número de países y se señala su difusión en todos los regímenes políticos: «Cualquiera que sea su justificación —escribe— la delegación del Poder legislativo, se ha convertido, actualmente, en una práctica habitual en la mayoría de los países.»

(3) RIVERO: *Droit Administratif*, 3.^a edición, 1965, pág. 61. En el mismo sentido, DE SOTO: *La loi et le reglement dans la Constitution du 4 octobre 1958*, en *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, 1959, pág. 287.

(4) DE LAUBADÈRE: *Traité élémentaire de Droit Administratif*, 4.^a edición, 1967, página 78. La traducción de la expresión *Decrets-lois* por *Decretos-Leyes* puede inducir a confusión habida cuenta de la significación precisa que esta última tiene en nuestro Derecho, pero, con todo, se ha considerado la más conveniente porque, sin duda, el lector la evitará y porque ya ha sido propuesta y seguida por varios autores españoles. Véase SÁNCHEZ AGESTA: *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, 2.^a edición, 1965, pág. 292; JIMÉNEZ DE PARGA: *Los regimenes políticos contemporáneos*, 4.^a edición, 1968, pág. 182, y GARCÍA PELAYO: *Derecho Constitucional Comparado*, 8.^a edición, 1967.

las (5); finalmente, el artículo 38 de la Constitución actual recoge el recurso de los Decretos-leyes, que con un término tomado del antiguo vocabulario monárquico, especialmente del período de la Restauración y de la Monarquía de julio, bautiza con el nombre de Ordenanzas (6). De esta manera puede considerarse concluida una vieja y sutil querrela jurídica y política que había atravesado los últimos tiempos de la Tercera y casi toda la vida de la Cuarta (7): el recurso a la delegación legislativa, bajo la Quinta, es constitucionalmente correcto. Pero, en cambio, su formalización viene a plantear, en cada caso concreto, el problema político de su oportunidad y el problema jurídico de si se han observado debidamente los requisitos que la Constitución exige para su solicitud y aplicación. Así ocurrió especialmente en la delegación pedida en el año 1967, que aquí vamos a considerar.

Los Gobiernos de la Quinta República habían utilizado en varias ocasiones el artículo 38, sin que —salvo en 1960— las críticas y reservas suscitadas hubieran sido superiores a las que, en cualquier país y régimen, pueden considerarse normales frente a tal procedimiento (8). Pero en la ocasión presente el propósito del Gobierno Pompidou despertó una de las reacciones más vivas que hasta aquel momento había conocido el régimen

(5) Sobre tales vicisitudes, puede verse DUVERGER: *Institutions politiques et Droit Constitutionnel*, 10.^a edición, 1968, pág. 483. Véase también BURDEAU en loc. cit., y su *Droit Constitutionnel et Institutions politique*, 13.^a edición, 1968, pág. 320.

(6) Sobre esta apropiación terminológica, véase DE LAUBADÈRE: Op. cit., pág. 80.

(7) Para el estudio del tema bajo la Constitución de 1946, la obra más completa es posiblemente la de SOUBEYROL: *Les Decrets-lois sous la Quatrième République*, Burdeos, 1955; especialmente la segunda parte, en la que, de manera sistemática, se abordan los problemas jurídicos planteados por el artículo 13 del texto fundamental y los expedientes utilizados para eludirlo.

(8) ANDRÉ HAURIUO recuerda las diferentes ocasiones en que se ha acudido al artículo 38: *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, 3.^a edición, 1968, páginas 756-7. En 1960, el recurso a este artículo fue motivado por los sucesos acaecidos en Argelia en enero de dicho año. Los problemas planteados por esta concreta delegación han sido analizados en un excelente estudio de MONTANÉ DE LA ROQUE: *L'article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958 et la loi de pouvoirs speciaux du 4 fevrier 1960*, publicado en *Melanges Maury*, 1960, tomo II, págs. 199 y sig. El propio MONTANÉ señalaba que, hasta aquella fecha, y en contraste con el interés suscitado por el artículo 16, la atención prestada por tratadistas y políticos al artículo 38 había sido escasa. Posteriormente, referencias de interés a este artículo pueden encontrarse en TOUSCOZ: *La notion d'Ordonance*, en *Etudes de Droit Public*, 1964, pág. 217, y en STILLMUNKES: *La classification des actes ayant force de loi en Droit public français*, en *R. D. P.*, 1964, pág. 261. Pero puede decirse que la atención de estudiosos y políticos sólo ha vuelto a proyectarse decidida y ampliamente sobre el artículo 38 con ocasión de las ordenanzas que motivan el presente estudio.

gaullista. Varias razones contribuían a ello. Por de pronto, existía un difuso malestar económico y social que había de prestar eco y resonancia a cualquier tema político dotado de interés y agresividad. En segundo lugar, acababan de celebrarse elecciones: su resultado parecía reflejar una voluntad de diálogo y participación que el recurso al artículo 38 se negaba, bruscamente, a aceptar. La Asamblea recién elegida, por razón de su composición, parecía anunciar —como por aquellos días apuntó Duverger— un renacimiento del Parlamento, que el Gobierno, con su decisión, cortaba de raíz (9). De otra parte, las medidas que se querían adoptar afectaban a la condición y esperanzas de una gran masa de la población francesa, a la que el procedimiento de las Ordenanzas negaría prácticamente toda audiencia. Todo ello planteaba, a su vez, la duda de si la medida era conforme a la letra o por lo menos al espíritu de la Constitución. Finalmente, el *affaire* se rodeaba de ciertos detalles, muy propios del temperamento del general De Gaulle, que contribuían a aumentar la irritación: la sorpresa en el anuncio de la medida, su defensa personal por el Jefe del Estado, una considerable desenvoltura en el manejo de los textos, la voluntad de rebajar a la oposición, una cierta alergia al diálogo (10).

En todo caso, los días y los acontecimientos se fueron sucediendo según lo previsto. El Gobierno presentó el proyecto de ley de habilitación ante la Asamblea Nacional. El general De Gaulle, en una conferencia de Prensa celebrada el 16 de mayo de 1967 aprobó y justificó el recurso a las Ordenanzas. El Primer Ministro planteó, sobre aquel texto, la cuestión de confianza. La oposición contestó con una moción de censura. Los Sindicatos decretaron una huelga general para el día 17: fue un nuevo Primero de Mayo que podía recordar las grandes jornadas de la anteguerra. La Asamblea y el Senado discutieron el tema con una viveza que, desde tiempo atrás, no se conocía. La polémica en la Prensa fue continua y dura. En otra ocasión, todos estos acontecimientos, apretados en pocos días, quizá hubieran podido desquiciar a Francia; en mayo del 67 todo transcurrió con pasión, pero sin estridencias: «fue como una enfermedad nacional, ni grave ni leve, de la que los médicos ignoraban el nombre...» (11). Ahora bien:

(9) DUVERGER: *Renaissance du Parlement?*, en *Le Monde*, 21 de abril de 1967.

(10) Véase JEAN-JACQUES SERVAN-SCHREIBER: *L'affaire*, en *L'Express*, de 1-6 de mayo de 1967.

(11) GEORGES SUFFERT: *L'état de Santé de La France*, en *L'Express*, 22-28 de mayo de 1967. En aquellos días, el I. F. O. P. realizó, por encargo de este semanario, un sondeo dirigido a conocer el juicio de la opinión sobre los poderes especiales. La pregunta que se formulaba era la siguiente: «El Gobierno va a solicitar de la Asamblea Nacional plenos poderes hasta el próximo 31 de octubre para adoptar decisiones que tendrán fuerza de ley, en el dominio económico y social. ¿Aprueba o desaprueba

aquellos días enfermos dejaron su huella; quizá tuvieron algo de anuncio y ensayo; en parte, prepararon el camino a las jornadas de mayo y junio de 1968. Las causas de la nueva revolución francesa son, sin duda, más complejas y graves; pero, entre ellas, podía señalarse —y efectivamente se ha señalado— la negativa al diálogo entrañada en el recurso al artículo 38: en estas últimas fechas, Mitterrand, en la Asamblea Nacional, recordó que en la primavera del año anterior, con las Ordenanzas, se habían quebrado rudamente las posibilidades y estructuras del diálogo (12), y Giscard d'Estaing, al iniciar la campaña electoral, en junio del 68, recordaba también que, un año antes, el Gobierno había pedido y obtenido una delegación de poderes que le permitiese actuar por medio de Ordenanzas: «Nosotros —dijo— denunciarnos el peligro de este método. Ahora estamos en condiciones de demostrar que tenemos razón; y que si el diálogo hubiera sido aceptado, los riesgos de la crisis hubieran sido menores...» (13).

De esta manera, los datos y consideraciones expuestos en este apartado permiten quizá justificar el presente estudio dedicado al artículo 38 de la Constitución francesa en relación con las Ordenanzas de 1967. No se pretende abordar todos y cada uno de los problemas suscitados o que puede suscitar la interpretación y aplicación de dicho precepto constitucional, sino solamente considerar aquellos que en esta ocasión fueron planteados con mayor interés, viveza y extensión (14).

LA JUSTIFICACIÓN

La primera razón alegada para defender, en esta ocasión, el recurso al artículo 38 reflejaba el argumento fundamental con que se justifica, en el orden económico, la progresiva concesión de poderes normativos al Ejecutivo moderno: «Los problemas económicos —decía el Primer Ministro ante la Asamblea—, con sus implicaciones financieras y sociales, tienen en el mundo actual una importancia singular y creciente. Por esta razón, en to-

usted esta petición del Gobierno?» Los resultados fueron: Aprueban, 26 por 100. Desaprueban, 50 por 100. No se pronuncian, 24 por 100.

(12) *Journal Officiel, Debats parlementaires. Assemblée Nationale*, 23 de mayo de 1968, pág. 2031.

(13) *Le Monde*, 12 de junio de 1968.

(14) Por esta razón quedarán fuera de nuestra consideración, entre otros, temas como el de la naturaleza jurídica de las Ordenanzas, su control jurisdiccional, su caducidad y la delegación por vía de referéndum. Todos estos problemas son de gran interés; pero no se plantearon en la ocasión que aquí estudiamos. Para su examen, pueden verse los manuales y trabajos citados en notas anteriores.

das partes, la responsabilidad del Estado y, más concretamente, del Gobierno se considera directamente comprometida en la solución de tales problemas...» (15). Los defensores de la postura gubernamental repetirán, una y otra vez, en sus diferentes dimensiones, este argumento. Edgar Faure, antiguo presidente del Consejo de Ministros en la Cuarta, ministro de Agricultura en el Gobierno Pompidou, señalaba: «En la economía moderna existen numerosos problemas con múltiples aspectos técnicos, que exigen, en un momento determinado, un tratamiento conjunto... En toda decisión importante existe una quinta parte de legislativo y cuatro quintas partes de reglamentario; si se quiere proceder rápidamente, es necesario arreglarlo todo de una sola vez...): este tratamiento global e inmediato únicamente podía realizarlo el Gobierno (16). Por su parte, Debré afirmaba: «En la situación en que nos encontramos ningún ministro de Economía, ningún ministro de Finanzas, cualquiera que fuese el tiempo que llevase en el cargo, dejaría de pedir al Primer Ministro y al Gobierno que determinados problemas se resuelvan rápidamente en función del bien nacional y al margen de toda consideración partidista...» (17). Finalmente, René Capitant, portavoz de la mayoría en la Asamblea Nacional, decía a los diputados: «La separación de poderes, tal como ha podido enseñarse y practicarse en el siglo XVIII, no corresponde, en modo alguno, a las necesidades de un Estado moderno. El Poder legislativo en todos los Estados modernos se ejerce mediante la estrecha colaboración del Gobierno y del Parlamento, con creciente predominio del Gobierno, que asume, como dicen los ingleses, el *leadership* de la actividad legislativa. Sólo el Gobierno está en condiciones de asumir la dirección de las grandes reformas legislativas susceptibles de ser votadas por el Parlamento...» (18).

En segundo lugar, el recurso a los Decretos-leyes se justificaba por la consideración de que la mayoría de las medidas que debían adoptarse pertenecían al dominio de la potestad reglamentaria; pero íntimamente ligadas a ellas existían otras que con toda certidumbre o al menos con bastante

(15) J. O. *Debats parlementaires. Asssemblée Nationale*, 19 de mayo de 1967, página 1064. «Esta consideración —añadía— es especialmente válida en Francia, donde posiblemente no existe un industrial, un comerciante, un agricultor que no haga responsable al Gobierno de sus dificultades, como tampoco se encuentra un asalariado, un jubilado o un padre de familia que no lo haga responsable de la insuficiencia de sus ingresos.» Para una justificación y estudio histórico y doctrinal del tema, véase BURDEAU: *Traité...*, loc. cit.

(16) M. *Edgard Faure juge les pouvoirs spéciaux*, en *L'Express*, 15-21 de mayo de 1967.

(17) *Debats A. N.*, 20 de mayo de 1967, pág. 1117.

(18) *Debats A. N.*, 20 de mayo de 1967, pág. 1117.

probabilidad pertenecían al dominio de la Ley. A pesar de las pretensiones delimitadoras de los artículos 34 a 37 de la Constitución, las fronteras entre el dominio legislativo y el reglamentario continúan siendo inciertas (19): el Gobierno no quería penetrar en el primero sin saberse debidamente autorizado para ello. El Primer Ministro señalaba, además, que no era posible separar las medidas de naturaleza legislativa de las reglamentarias con el consiguiente deslinde de competencias: de una parte, por las dificultades jurídicas que ello entrañaría; de otra, porque si se operaba tal separación, los proyectos que se presentasen ante el Parlamento pecarían de inconexos y fragmentarios, ya que sólo tenían sentido como partes integrantes de un todo coherente que debía actuarse globalmente y que, en su día, sólo podría ser juzgado y valorado de manera debida si tal juicio recaía también sobre el conjunto y no sobre medidas aisladas y dispersas (20). El argumento parecía atinado, pero también arriesgado: puesto que aquella mezcla de preceptos legales y reglamentarios se produce de hecho con frecuencia, bien podría suceder que en todos los casos en que se presentase, el Gobierno recurriese al artículo 38, con lo que éste dejaría de ser un precepto derogatorio del Derecho común y se convertiría en el procedimiento normal de legislar (21). El riesgo fue señalado; pero el Gobierno alegó que ni su comportamiento anterior ni el que en esta ocasión seguía autorizaba para llegar a la conclusión que en él se apuntaba (22).

En tercer lugar, el recurso a los Decretos-leyes podía justificarse mediante la invocación de los precedentes: «Puede decirse —argüía Pompidou— que desde hace cuarenta años existe en nuestro país la tradición de que en todo período difícil, en toda etapa importante de la evolución económica, los Gobiernos de toda clase se han sentido obligados a pedir poderes especiales» (23). El argumento, efectivamente, era cierto. A partir de 1926, por obra del Ministerio Poincaré, el recurso a los Decretos-leyes adquiere carta de naturaleza en los usos constitucionales franceses; desde 1935 a 1940, los últimos Gobiernos de la Tercera República buscaron en aquel recurso el instrumento adecuado para arbitrar medidas con que superar los efectos de las crisis económicas y políticas, a pesar de que la opinión más difundida y probable consideraba que el procedimiento era contrario al texto de la Cons-

(19) Véase el interesante estudio de WALLINE: *Les rapports entre la loi et le règlement avant et après la Constitution de 1958*, en R. D. P., 1959, pág. 699.

(20) *Debats A. N.*, 19 de mayo de 1967, pág. 1067.

(21) Véase el discurso de COT: *Debats A. N.*, 19 de mayo de 1967, pág. 1063. La misma argumentación fue expuesta por FONTANET: *Debats A. N.*, 21 de mayo de 1967, pág. 1187.

(22) Véase el discurso del Primer Ministro Pompidou, citado en notas anteriores.

(23) *Id. id.*

titudin de 1875, que atribuía formalmente a las Cámaras el ejercicio del Poder legislativo (24), y contrario asimismo a los principios generales del Derecho constitucional francés, que no admitía la delegación de competencias (25). Pero sobre todo en la presente ocasión se invocará el recuerdo de la Cuarta República por una razón muy concreta: el artículo 13 de la Constitución de 1946 prohibía expresamente las delegaciones legislativas; a pesar de ello, la presión de los hechos fue más fuerte que la prohibición, y por vías indirectas se llegó a la admisión de los Decretos-leyes (26); se llegó a ella —dirá ahora el general De Gaulle— «con el silencio aprobador de los juristas...» (27). Por consiguiente, resultaría anómalo que la práctica de los Decretos-leyes fuera ampliamente admitida cuando era de constitucionalidad dudosa o de inconstitucionalidad cierta, y en cambio, se pretendiese ponerle reparos o limitaciones cuando aquella práctica aparecía constitucionalmente establecida (28).

(24) Sobre la delegación legislativa en la Tercera República, véase el estudio de BUSU: *Les Décrets-lois dans le régime constitutionnel de 1875*, Burdeos, 1942, en el que se encontrará abundante bibliografía sobre el tema. Muy interesante también el estudio de WALLINE: *Les pleins pouvoirs*, en *Année politique*, 1933, pág. 405.

(25) A este propósito conviene recordar que, ya a fines del siglo pasado, ESMEIN había escrito: «Puesto que la Constitución ha establecido poderes varios y distintos y ha distribuído entre autoridades diferentes los atributos de la soberanía, prohíbe, implícita pero necesariamente, que uno de los poderes pueda descargar en otro su tarea y su función; así como uno de los poderes no debe invadir la esfera ajena tampoco debe, ni siquiera momentáneamente, abdicar sus facultades en favor de otro.» *De la délegation du pouvoir législatif*, en *Revue politique et parlementaire*, 1894, páginas 202 y sig. Más recientemente, DUVERGER, al referirse al régimen de 1875 ha señalado: «Es una regla fundamental de nuestro Derecho público que las competencias no se delegan.»

(26) Véase, sobre el tema, el estudio de SOUBEYROL anteriormente citado y la bibliografía allí recogida. Para la consideración de las incidencias políticas que acompañaron, bajo la Cuarta República, la concesión de las diferentes delegaciones, véase CHAPSAL: *La vie politique en France depuis 1940*, París, 1966.

(27) En la conferencia de Prensa del 16 de mayo de 1967, cuyo texto aparece recogido en *Le Monde* del 19. Sobre la misma, véase nuestra comunicación, de próxima aparición, *Una conferencia de Prensa del general De Gaulle*, aportada a la Quinta Semana de Estudios organizada por el Instituto de Ciencias Sociales de Barcelona.

(28) Sin embargo, el intento de justificar la delegación solicitada con el recuerdo de los precedentes, especialmente los de la Cuarta, sólo parcialmente resultaba atinado y convincente. De una parte, porque la relación de poderes se ha invertido: bajo la Cuarta existía un desequilibrio a favor del Legislativo que el uso de los Decretos-leyes podía de algún modo corregir; en cambio, bajo la Quinta, existe una clara preponderancia del Ejecutivo que el uso de las Ordenanzas viene a acentuar. De otra, porque —como subrayó LECAUNET— resultaba anómalo censurar global y acremente las prácticas políticas de la Cuarta, y luego, con fácil oportunismo, seleccionar algunas de

Un cuarto argumento —ligado al anterior— recordaba que los sucesivos jefes de Gobierno de la Cuarta República habían utilizado o tratado de utilizar los Decretos-leyes para el cumplimiento adecuado de su tarea y que alguno de ellos había propugnado incluso su regularización constitucional. El argumento tenía un cierto sabor personalista, por cuanto en la actualidad la mayoría de ellos figuran en la oposición y algunos combatían rudamente la pretensión del Gobierno Pompidou que estamos estudiando. El mismo Pompidou recordaba ante la Asamblea que Mendès-France, Bidault, Laniel, Edgar Faure, Bourges-Maunourry, Guy Mollet y Gaillard obtuvieron, en ocasiones distintas, plenos poderes o manifestaron, al tiempo de sus respectivas investiduras, su intención de pedirlos; y en los estertores de la Cuarta, Pflimlin no sólo manifestaba el mismo propósito, sino también el de revisar el artículo 13 de la Constitución con objeto de acomodar el hecho al Derecho (29). Por su parte, en la misma línea de esta argumentación, el general De Gaulle, en su conferencia de Prensa del 16 de mayo de 1967, recordaba que, al tiempo de prepararse la Constitución de 1958, tres antiguos presidentes del Consejo de Ministros de la Cuarta República habían aconsejado, de manera decidida, la inclusión del precepto contenido en el artículo 38, precisamente «porque habían experimentado personalmente su necesidad...» El General no dio sus nombres; fueron Mollet, Pflimlin y Pinay; los tres militan actualmente —con diferencias sensibles— en la oposición a la política gaullista; pero, cabalmente, esta circunstancia reforzaba también la argumentación del General en su alegato a favor de los plenos poderes (30).

Ahora bien: más allá de los precedentes que se invocaban y de las razones jurídicas actuales que se alegaban, el procedimiento adoptado respondía también a necesidades e intenciones claramente políticas; de una parte, la de domesticar, desde el primer momento, una Asamblea poco dócil, eliminando controles y discusiones que podían resultar perturbadores para el Gobierno; de otra, la de obligar a la mayoría a apretar sus filas, cortando radicalmente toda pretensión de autonomía que pudieran alentar los giscardianos. Este complejo de intenciones fue señalado, tanto por los inspiradores como por los adversarios del procedimiento. De Gaulle, en la conferencia de Prensa anteriormente citada, reconocía que el Primer Ministro, para conseguir los fines de que se ha hecho mención, había elegido un procedimiento rápido «que responde —precisaba— a las condiciones parlamentarias; bastante inciertas, del momento...» (31). Por su parte, Lecaunet, en el Se-

ellas para que sirvieran de justificación, a las que, bajo la Quinta, venían a ser su continuación. *Debats Senat*, 2 de junio de 1967, pág. 536.

(29) *Debats A. N.*, 19 de mayo de 1967, pág. 1065.

(30) *Le Monde*, 19 de mayo de 1967.

(31) *Id. id.*

nado, señalaba que la verdadera razón que justificaba el recurso al artículo 38 era de naturaleza estrictamente política: silenciar a una Asamblea sospechosa de rebeldía, con una mayoría reducida, con una oposición numerosa y agresiva, suprimiendo toda crítica que, aun siendo constructiva, pudiera poner en peligro la existencia y la libertad de actuación de que el Gobierno quería disponer (32). Mitterand, abundando en los mismos argumentos, añadía que la solicitud de plenos poderes debía reputarse como «una operación de orden interno de la mayoría», como un medio de eliminar la veleidades y contradicciones existentes en el seno de la misma, y en otro orden de cosas, como un episodio de la guerra de sucesión que en aquel entonces se consideraba abierta entre Pompidou y Giscard d'Estaing para recoger la herencia del General (33). Finalmente, el Primer Ministro, que en los debates parlamentarios había mantenido el tema en la penumbra, omitiendo toda referencia expresa al mismo, reconocía algunos meses después: «Si hubiese dispuesto de una mayoría sólida y de una oposición que, al menos en parte, se hallase dispuesta a discutir el problema de fondo, yo hubiera preferido, con mucho, el procedimiento del debate parlamentario al de las Ordenanzas... Pero las circunstancias ha hecho que no dispongamos más que de una mayoría débil y que la oposición sea, en lo esencial, coherente, pero sólo para repudiar toda tarea de crítica constructiva...» (34).

LA CONTROVERSIAS POLÍTICA

Era lógico que el recurso a las Ordenanzas, los motivos que se invocaban para justificarlas y las concretas circunstancias del momento provocasen críticas muy vivas y numerosas en las que se mezclaban los argumentos políticos con los jurídicos. Desde una perspectiva principalmente política —que es la que ahora quisiéramos exponer— se señalaba que el procedimiento arbitrado alteraba una vez más el juego de mecanismos y equilibrios establecidos por la Constitución de 1958. La denuncia partía no sólo de los bancos o tribunas de la oposición; partía también de las mismas filas gaullistas. El ministro Pisani presentó la dimisión por disconformidad con el procedimiento adoptado; y días después, justificando su decisión, señalaba que el mérito de la Constitución de 1958 era «el de organizar los poderes en

(32) *Debats Senat*, 2 de junio de 1967, pág. 542.

(33) MITTERAND: *Petite guerre de succession*, en *Le Figaro*, 16 de mayo de 1967. Se trata de la respuesta a varias preguntas formuladas por el periódico a diferentes personalidades políticas.

(34) *Le Premier Ministre attaque*, en *L'Express*, 4-10 de septiembre de 1967.

un equilibrio ordenado» que evitase las desviaciones, injerencias y delegaciones; de ahí —escribía— que «para que nunca pueda discutirse el principio esencial según el cual el Presidente de la República y el Gobierno dirigen la política en Francia, es necesario que nunca se ponga en tela de juicio el principio según el cual (salvo circunstancias excepcionales o impotencia parlamentaria) los elegidos del pueblo son quienes deben legislar...» (35). Por su parte, Giscard d'Estaing se preguntaba si el procedimiento adoptado suponía un avance o un retroceso en la tarea, iniciada por la Ley Fundamental de 1958, de dotar a Francia de una vida política moderna y coherente: «La decisión actual del Gobierno —respondía— constituye un retroceso en la medida en que compromete la consolidación de un mecanismo normal y estable para la solución de los problemas económicos y sociales, que debe ser el objetivo esencial de un régimen político sano...» (36). De manera parecida, a lo largo de la discusión parlamentaria, el procedimiento adoptado se presentó reiteradamente como una ruptura más, en favor del Ejecutivo, del equilibrio establecido por la Constitución; como un intento de relegar al Parlamento a menesteres secundarios: de convertirlo —llegó a decir Fontanet— «en una especie de sucursal de la Academia de Ciencias Morales y Políticas...» (37).

En efecto, la medida adoptada por el Gobierno Pompidou se inscribía en aquella línea de progresivo menosprecio hacia el Parlamento que caracteriza la trayectoria del régimen gaullista (38). A tal menosprecio contribuyen el recuerdo de los excesos e impotencias de la Tercera y de la Cuarta República (39); la tendencia a convertir el régimen en un principado, en un sis-

(35) *Sur une demission*, en *Le Monde* del 13 de mayo. Sobre tal decisión, un agudo comentario de JEAN-NOEL GOURGAND: *M. Pisani préfère les grands princes*, en *L'Express*, 8-14 de mayo de 1967.

(36) Entrevista publicada en *L'Express*, 8-14 de mayo de 1967. La actitud de GISCARD en esta ocasión, favorable al diálogo, contrario a las Ordenanzas, continuaba la que venía sosteniendo desde tiempo atrás, especialmente desde su salida del Ministerio. Véase, a este propósito, MARIE-CHRISTINE KESSLER: *M. Valéry Giscard d'Estaing et les republicains indépendants: réalités et perspectives*, en *Revue Française de Science Politique*, 1966, núm. 5. Las veleidades críticas de GISCARD fueron implícita, pero rudamente, condenadas por De Gaulle en la conferencia de Prensa aludida anteriormente.

(37) *Debats A. N.*, 21 de mayo de 1967, pág. 1188.

(38) La trayectoria, con sus diversas incidencias, puede seguirse en CHAPSAL: *La vie politique...* La literatura sobre este particular es inagotable. Un comentario reciente y ponderado se encontrará en el último apartado de la obra de ANDRÉ HAURIOU, anteriormente citada, págs. 873 y sigs., que lleva por título: *L'orientation du Parlement vers une formule consultative*.

(39) Véase, sobre el tema, entre tantos otros, CHANDERNAGOR: *Un parlement, pour*

tema de gobierno personal (40); finalmente, en esta ocasión, el deseo de humillar e inutilizar a una oposición nutrida y aguerrida (41). La ofensa que ahora se infería al Parlamento fue denunciada ampliamente por los adversarios del régimen; fue severamente juzgada por constitucionalistas como Duverger, Vedel y Grosser (42); fue asimismo lamentada por gentes que militan en las filas del régimen o al menos no le profesan una hostilidad cerrada. La afrenta a la Asamblea era en este caso tanto más grave e injustificada cuanto que ésta acababa de ser elegida; a este propósito, el diputado gaullista Chalandon, sin dejar de defender el procedimiento, admitía que el Gobierno, al acudir al artículo 38, formulaba un juicio negativo *a priori* sobre las posibilidades del nuevo Parlamento; en rigor, éste no había emitido ningún voto antes de la delegación de poderes; así, pues, se le juzgaba incapaz de cumplir su misión, antes, incluso, de tener la prueba de ello... (43). Y, por su parte, François-Poncet, comentando el mismo tema, escribió: «En el momento en que los diputados recientemente elegidos toman asiento en el hemiciclo, el Gobierno, alegando la importancia y urgencia de una serie de decisiones que la situación parece exigir, les invita a que no se mezclen en ellas y a que entren, hasta mediados de octubre, en el sopor. Con ello no se les guardan muchas consideraciones ni se les testimonia mucha confianza...» (44).

La postergación del Parlamento restaba autoridad a las medidas que con las Ordenanzas se quería adoptar; pero, además, les privaba de aquella perfección y sentido de la realidad que hubiera podido aportarles la discusión parlamentaria (45). En el debate ante la Asamblea Nacional, Giscard adver-

quoi faire?, 1967. En esta misma obra, amplias referencias a la crisis general del parlamentarismo, tema que desborda los límites del presente estudio.

(40) En la excelente obra de AVRIL: *Le regime politique de la Ve Republique*, véase el capítulo IV de la segunda parte, «Le Principat».

(41) Véase el comentario de MARCILHACY: 34, 37, 38 et 16, en *Le Monde*, 6 de mayo de 1967.

(42) Véanse los textos y comentarios que más adelante aportamos.

(43) *Une voie brutale mais efficace*, en *Le Figaro*, 16 de mayo de 1967.

(44) *En marge d'une conference*, en *Le Figaro*, 19 de mayo de 1967. De otra parte, no dejaba de subrayarse que la actitud del Gobierno francés contrastaba con la seguida por los demás Gobiernos de los países del Mercado Común en relación a los problemas que se quería resolver con el artículo 38: «Estos países —argüía GUY PETIT— ¿han reclamado de sus respectivos Parlamentos poderes especiales? Para resolver sus innegables dificultades, buscan una estrecha colaboración entre el Legislativo y el Ejecutivo. En Francia, el Gobierno licencia al Parlamento.» *Debats Senat*, de 3 de junio de 1967, pág. 562.

(45) GOGUEL y GROSSER han señalado atinadamente que los debates parlamentarios presentan una ventaja: «Obligan a los ministros a responder a las críticas que les hacen conocer los errores y medir los fracasos de la Administración; deben ayudarles

tía que, para el éxito de tales medidas, no bastaba la rapidez, sino que era necesario cuidar también su calidad y acierto; señalaba que en todo caso los textos resultan siempre mejorados por el trabajo parlamentario, siquiera sea porque obligan a la Administración que los prepara a tomar contacto con la realidad; recordaba, a título de ejemplo, que el único Presupuesto de la Quinta República que había sido necesario rectificar era, precisamente, el que no había seguido el procedimiento parlamentario ordinario: «Si queréis buenas leyes —concluía—, obligad al Parlamento a trabajar...» (46). Por su parte, Andrés Philip, por aquellos mismos días, en sede extraparlamentaria, advertía que, generalmente, las Administraciones se sirven de los plenos poderes para lanzar textos inconexos que luego corrigen con otros igualmente improvisados: «La discusión parlamentaria —añadía—, incluso si retrasa algo las decisiones, ofrece la ventaja de corregir los errores de los técnicos obligándoles a reflexionar sobre todas las consecuencias de las nuevas medidas...» (47). Falta, pues, de discusión; pero falta también de aquella publicidad y de aquel control que, a la postre, redundan en beneficio del interés general y de la misma acción de Gobierno. «La planificación —decía Mendès-France— se efectúa sin publicidad, sin información, sin la colaboración del Parlamento y de los Sindicatos. De esta manera, recursos públicos, a veces importantes, se administran sin ningún control. Hoy, cuando el Gobierno debiera dar a conocer las orientaciones de su política económica, solicita un cheque en blanco destinado a reforzar la clandestinidad en que son tratados los problemas esenciales...» (48).

La crítica política del procedimiento arbitrado señalaba, además, que la dimisión exigida al Parlamento producía tres efectos derivados que no de-

a llevar realmente la dirección de sus respectivos servicios. Rara vez, a lo largo de una discusión parlamentaria, se propondrá por los oradores al ministro una solución satisfactoria de un determinado problema. Pero es frecuente que se llame la atención de aquél sobre los inconvenientes de las medidas adoptadas por los técnicos de su departamento. El Parlamento, intérprete de la opinión, elegido por los usuarios de los servicios públicos, debe desempeñar su papel en el impulso que deben recibir éstos y nadie puede sustituirle en esa misión.» *La politique en France, 1964*, pág. 171. De modo parecido, CHANDERNAGOR ha recordado: «Por molesta que sea la evocación, a cargo del diputado medio, de una situación local o particular, no deja de tener interés escucharla, ya que en su condición de diputado, de consejero general o de alcalde, puede tener un conocimiento directo y concreto del problema.» *Op. cit.*, pág. 42.

(46) *Debats A. N.*, 21 de mayo de 1967, pág. 1210.

(47) *L'echeance*, en *Le Monde*, 5 de mayo de 1967.

(48) El texto corresponde a la intervención del antiguo presidente del Consejo en la Comisión de Finanzas de la Asamblea Nacional, y aparece recogido en *Le Monde*, de 29 de abril de 1967. La preocupación de Mendès-France por este tema aparece recogida en varios pasajes de *La República Moderna*, trad. esp., 1963.

jaban de guardar alguna relación entre sí. En primer lugar, apurando la argumentación, se señalaba que el desprecio inferido a una Asamblea recién elegida alcanzaba al mismo Cuerpo electoral: «Esta dimisión, esta renuncia impuesta al Parlamento —decía Mendès-France— constituyen una afrenta al sufragio universal» (49). Desde esta misma perspectiva, Aron suscitaba el tema, que después examinaremos con mayor atención, de una posible inconstitucionalidad: «Despojar de sus prerrogativas a una Asamblea, al día siguiente de las elecciones, no es contrario a la Constitución; pero no deja de violar manifiestamente su espíritu» (50). Por su parte, Duclos, después de recordar que era la primera vez en la historia constitucional francesa que se pedía la abdicación de una Asamblea recién elegida, señalaba, desde el prisma comunista, aquella afrenta: «La petición de plenos poderes es tanto más insólita cuanto que los electores, en el mes de marzo, condenaron la política antisocial que ahora se quiere agravar...» (51). Finalmente, Fontanet planteaba el problema en términos que rebasaban la circunstancia concreta y tocaban raíces más nobles y hondas: «Lo que debe situarse por encima de todo —decía— no es ya el mejor funcionamiento de las instituciones parlamentarias; es la capacidad de elevar al más alto nivel posible la conciencia y la responsabilidad cívicas del pueblo entero. Un país en el que las grandes decisiones se adoptan en la sombra es un país que no tiene ciudadanos. Y una nación que no tenga ciudadanos no puede ser grande y fuerte por mucho tiempo...» (52).

En segundo lugar, el recurso al artículo 38 despertaba, no sin alguna razón, el temor de que fuese un medio de entregar a los tecnócratas, a los economistas, a los financieros, la tarea de regular materias —como la de la

(49) *Le Monde*, 29 de abril de 1967.

(50) *Vrais et faux problèmes*, en *Le Figaro*, 15 de mayo de 1967. Por su parte, Poniatowski, secretario general de los republicanos independientes, señalaba que, en el recurso al artículo 38, «ciertamente, no hay atentado a la letra de la Constitución. Pero, sin dramatizar, se puede señalar el carácter anómalo de un procedimiento que despoja innecesariamente a una Asamblea recién elegida de una parte de sus funciones ordinarias para confiarlas, en la práctica, a altos funcionarios cuya misión no es la de realizar la síntesis de política y técnica». *Le Figaro*, 5 de mayo de 1967. En cambio, el diputado gaullista Fanton, situándose en una perspectiva distinta, pero no exenta de cierta lógica, decía: «Algunos parecen considerar como circunstancia agravante el hecho de utilizar este procedimiento en presencia de una Parlamento que acaba de ser elegido; me parece, al contrario, que es más conforme al espíritu de la Constitución y a las reglas de la democracia hacerlo hoy que hacerlo ante una Asamblea cuyo mandato expirase y cuya autoridad pudiese, por esta razón, ser discutida.» *Le Figaro*, 13-14 de mayo de 1967.

(51) *Debats Senat*, 2 de junio de 1967, pág. 529.

(52) *Debats A. N.*, 21 de mayo de 1967, pág. 1188.

Seguridad Social— en las que parecía obligado oír la opinión no sólo del Parlamento, sino también de las fuerzas sindicales a las que tan directamente afectaban las decisiones que con las Ordenanzas pudieran adoptarse. A este propósito, la Confederación General del Trabajo, en un manifiesto publicado en aquellos días, decía: «El sistema de plenos poderes ha servido siempre a empresas reaccionarias, como lo testimonian las Ordenanzas de 1959, contra la Seguridad Social. Pretender los plenos poderes para resolver cuestiones decisivas que afectan, primordialmente a los trabajadores, equivale a rechazar las verdaderas negociaciones reclamadas por las organizaciones sindicales y atentar a las prerrogativas, ya disminuídas, de la Asamblea Nacional» (53). La falta de audiencia sindical era tanto más grave cuanto que era de temer que no faltaría, en cambio, el diálogo con los grupos patronales: «los plenos poderes —escribía Michel Bosquet— tienen una significación precisa: las fuerzas populares no deben turbar el tête-à-tête del Poder público y de los poderes económicos» (54). Y por su parte, Grosser, sobre el mismo tema, comentaba: «Sí, al menos, la teoría altanera, pero noble, del Estado, tan frecuentemente invocada por el general De Gaulle y M. Debré se cumpliera efectivamente... Entonces el Estado se aislaría de los grupos sociales, porque su misión sería la de decidir en bien de la nación, por encima de los intereses particulares... Pero ¿qué ven los obreros cuando contemplan la realidad? El patronato ¿está tan alejado del Poder como los Sindicatos?...» (55).

Finalmente, la petición de poderes especiales se presentaba, en el marco general del régimen, como un paso más en el camino que lleva a reforzar su dimensión autoritaria y personalista. La denuncia partía también de sectores muy diversos. Duhamel, centrista, gritaba: «C'est l'article 16-bis!» (56). Lecaunet señalaba: «La incondicionalidad exigida por el Jefe del Estado a sus seguidores es total y absoluta. Asistimos a un viraje importante: del régimen que, midiendo las incertidumbres y estrecheces de su mayoría, se refugia en procedimientos autoritarios...» (57). Por su parte, François-Poncet comentaba: «El carácter autoritario del régimen, la parte que en él existe de poder personal, se acentuará. Estamos muy lejos de la República: si con este nombre se entiende la forma de gobierno en que el Poder y el mando no están en manos de uno solo...» (58). Grosser señalaba que, en

(53) *Le Monde*, 28 de abril de 1967.

(54) Véase *Le Nouvel Observateur*, 15-24 de mayo de 1967.

(55) *Une greve politique?*, en *Le Monde*, 10 de mayo de 1967.

(56) Véase *Le Monde*, 28 de abril de 1967. La frase hizo fortuna: Mitterand, entre otros, la repetiría en la discusión parlamentaria.

(57) *Le Monde*, 29 de abril de 1967.

(58) *En marge...*, en *Le Figaro*, 19 de mayo de 1967.

definitiva, el mayor perjuicio sería para el régimen; aquel procedimiento le confería la fisonomía que le atribuyen sus adversarios: «El reino de la voluntad de uno solo, la incapacidad de consultar democráticamente, el desprecio de los mecanismos institucionales que sólo se utilizan para imponer aquella voluntad...» (59). Y efectivamente, tal acusación era ampliamente explotada por los enemigos del régimen. «El Gobierno gaullista —escribía *Le Populaire*— quiere dirigir al país sin contar con el Parlamento. Preludio a la dictadura, la era del autoritarismo ha llegado...» (60). «El gaullismo —decía *Temoignage Chrétien*— es la negación del diálogo. El monólogo es la regla. La República es monárquica. El General no preside; decide sin control...» (61).

ARTÍCULO 38 Y PROGRAMA DE GOBIERNO

La dimensión jurídica del problema fue abordada en un artículo de Duverger, «Un détournement de pouvoir», publicado en *Le Monde* (62), que por su agudeza, interés y resonancia quedará unido a la historia de estas Ordenanzas. Duverger recordaba que, de acuerdo con el texto literal del artículo 38 de la Constitución, el Gobierno sólo puede pedir los plenos poderes *para la ejecución de su programa*. Esta fórmula adquiere su plena significación cuando se la relaciona con otros dos textos. De una parte, con el artículo 49, 1, de la misma Constitución, que dice: «El Primer Ministro, previa deliberación del Consejo de Ministros, compromete ante la Asamblea

(59) *Le regime en question*, en *Le Monde*, 29 de abril de 1967.

(60) 4 de mayo de 1967.

(61) 6 de mayo de 1967. Para cerrar este apartado quizá convenga recordar que el presidente del Consejo trató de atenuar el descontento que se manifestaba entre los mismos parlamentarios gaullistas prometiéndoles que, de alguna manera, se asociaría a la mayoría a la preparación de las medidas que el Gobierno adoptase en virtud de la delegación solicitada. Pero, evidentemente, esta promesa resultaba deprimente para la oposición, y, objetivamente, distaba mucho de ser atinada y correcta. De una parte, porque parecía establecer, entre los diputados, una distinción del todo contraria a la condición parlamentaria: «La mayoría —escribió E. C. Petit— no puede ser la única que resulte asociada a la elaboración de los textos legislativos; tal cosa equivaldría a decir que solamente los diputados de aquella tienen derecho a sentarse en el Parlamento, a deliberar, a ser informados...» De otra, porque aquella discriminación quebrantaría uno de los principios esenciales de la Constitución: «Desde la Convención —añadía el mismo diputado— el elegido representa una parte inseparable de la nación entera y, por tanto, a aquellos que han votado a su favor y a aquellos que han votado en contra suya...» *Le Piège*, en *Le Monde*, 12 de mayo de 1967.

(62) 4 de mayo de 1967.

Nacional *la responsabilidad sobre su programa...*». De otra, con la redacción que el propio artículo 38 tenía en el primer proyecto constitucional, que decía así: «El Gobierno puede pedir al Parlamento, *después de la aprobación de su programa por la Asamblea Nacional*, autorización para adoptar por ordenanzas..., etc.» (63). El Comité Consultivo Constitucional propuso suprimir la frase en cursiva por considerarla innecesaria (64); pero lo cierto es que, en forma más sucinta y condensada, ha pasado al texto definitivo del artículo 38 (65). La ligazón de éste con el artículo 49 de las Ordenanzas al programa del Gobierno sería algo evidente querido por los autores de la Constitución, tanto más cuanto que vendría a reflejar un modo particular de concebir el régimen parlamentario.

En efecto: El Gobierno define un programa de conjunto; la aprobación de este programa corresponde al Parlamento; tal aprobación constituye el acto fundamental de la legislatura; en todo caso, el Primer Ministro debe comprometer la responsabilidad del Gobierno sobre su programa. Conviene precisarlo: el artículo 49 de la Constitución no concede al Primer Ministro la facultad discrecional de comprometer la responsabilidad, sino que taxativamente le impone la obligación de exponer el programa con aquel compromiso. Cuando el Parlamento aprueba el programa, el Gobierno procede a su ejecución utilizando los medios ordinarios que la Constitución pone a su servicio; si tales medios son insuficientes, puede entonces acudir al artículo 38 de la Constitución. Estas exigencias no responden a un prurito formalista, sino que tienden a conseguir que el Parlamento, mediante un debate sobre el programa de Gobierno —cuya seriedad se avala por el mecanismo de la confianza—, pueda discutir los puntos y opciones fundamentales del mismo y adoptar una postura en relación a ellos. Pues bien: el Gobierno, al comienzo de la legislatura, no había expuesto un programa sobre el que hubiese comprometido la confianza, sino que repitiendo una práctica, de muy dudosa regularidad, iniciada el año anterior —después del reajuste ministerial motivado por la elección presidencial—, se limitó a formular una declaración de carácter general, señalando que no tenía intención de pedir un voto a la Asamblea y dejando la iniciativa sobre este particular a los miem-

(63) En dicho proyecto, figuraba con el número 34. Véase la tabla comparativa publicada en la *Revue du Droit Public*, 1958, págs. 931 y sig.

(64) El dictamen del Comité Consultivo Constitucional apareció en el *Journal Officiel*; 20 de agosto de 1958.

(65) Las razones que motivaron la reaparición de la fórmula permanece en la penumbra que todavía hoy rodea determinadas etapas de la preparación de la Constitución. Sobre el tema, véase BERLIA: *Les travaux préparatoires de la Constitution*, en R. D. P., 1967, págs. 1190 y sig.

bros de la oposición (66). Más todavía: al tiempo de solicitar la delegación legislativa, el Gobierno tampoco presentaba un programa, o lo presentaba mezclado con la discusión sobre la concreta concesión de poderes. En todo caso, jurídicamente, no existía programa gubernamental mientras no hubiese sido aprobado por el Parlamento; sólo en un momento posterior a tal aprobación podría solicitarse la delegación legislativa; de este modo, el camino seguido por el Gobierno Pompidou en esta ocasión alteraba los cauces establecidos para la Constitución y violaba directamente el texto del artículo 38, que sólo adquiere sentido y plenitud cuando se relaciona con el 49 de la misma. Tal era, esencialmente, la argumentación de Duverger (67).

La misma tesis, con algunas diferencias de matiz, fue defendida, en sede parlamentaria, por Guy Mollet, quien la expuso trayendo a colación los recuerdos de su participación en los trabajos preparatorios de la Constitución. El líder socialista recordó que los autores de ésta, al proyectar la reglamentación de las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo, se habían situado mentalmente «en el momento en que se inicia una nueva legislatura, en el momento en que una nueva Asamblea ha sido elegida y el Presidente de la República designa Primer Ministro...» (68). El general De Gaulle, con toda razón, no quería que en ese momento se volviese a aquel desfile de Presidentes presentidos, designados e investidos, que había caracterizado el ceremonial de la Cuarta; pero «por nuestra parte —añadía Mollet—, querríamos que el Primer Ministro contase con la confianza de la Asamblea, presentando a ésta un programa de Gobierno y estableciéndose de este modo entre el Gobierno y la mayoría de la Asamblea un contrato cuya ruptura posterior fuese grave y difícil. Tal es —concluía— el sentido del artículo 49 si se le interpreta correcta y lealmente...» De esta manera, la Constitución había querido establecer una trayectoria, conforme a la cual, una vez desig-

(66) La actitud del Primer Ministro motivó acerbas críticas y controversias. En relación al primer episodio, véase FAUVET: *L'article 49*, en *Le Monde*, 15 de abril de 1966; entre nosotros, se ocupó del tema JIMÉNEZ DE PARGA: *Pompidou y la Constitución*, en *La Vanguardia*, 17 de abril de 1966. En relación al segundo episodio, véase FAUVET: *Reformer l'absurde*, en *Le Monde*, 23-24 de abril de 1967. Un comentario breve, pero interesante a la nueva actitud del Gobierno y al problema de su regularidad constitucional, en ANDRÉ HAURIOU: *Op. cit.*, págs. 799 y sig. Más ampliamente, véanse las crónicas parlamentarias de LEO HAMON y JACQUES VAUDIAUX recogidas en *R. D. P.*, 1967, págs. 320 y 915.

(67) Véase un comentario y crítica a la tesis de DUVERGER en BERLÍA: *Le projet de loi en 5 mai 1967 demandant une application de l'article 38 de la Constitution*, en *R. D. P.*, 1967, págs. 503 a 510, y la nota de HAMON y VAUDIAUX: *Usage et mise en oeuvre de l'article 38*, en la misma revista, pág. 921.

(68) La intervención de MOLLET en *Debats A. N.*, 21 de mayo de 1967, págs. 1188 y siguiente.

nado el Gobierno, éste debía necesariamente presentarse, con un programa, ante la Asamblea Nacional; y para demostrar tal intención, Guy Mollet aportaba dos recuerdos o referencias gramaticales: de una parte, señalaba que para la redacción del apartado primero del artículo 49 se había escogido el presente de indicativo del verbo *engager*, por cuanto en el lenguaje jurídico francés este modo verbal tiene valor imperativo (69); de otra, que cuando, en ese mismo artículo, se había querido establecer no la obligación, sino la facultad discrecional del Gobierno para comparecer ante la Asamblea o el Senado, se había recurrido a los modos pertinentes de aquel verbo (70). De esta manera, pues, la trayectoria lógica del mecanismo constitucional —y, en general, de todo régimen parlamentario moderno— exige que el Gobierno, al entrar en funciones, exponga su programa ante la Asamblea, que el Parlamento apruebe este programa, que la actuación del Ministerio se desarrolle dentro de este cuadro programático, que el Parlamento controle *a posteriori* aquella actuación. Nada de esto había hecho el nuevo Gobierno Pompidou formado después de las elecciones: no había propuesto un programa, no había pedido la confianza del Parlamento, no había señalado las líneas de su actuación; había pretendido trasladar a la oposición la carga de probar la confianza mediante una moción de censura: «No habéis respetado —argüía Mollet— el artículo 49 de la Constitución. No habéis preguntado a la Asamblea si tenéis su confianza. No le habéis propuesto ningún programa. Ahora venís a pedirle que se despoje de sus poderes sin exponerle siquiera las razones que os mueven a ello...» En conclusión: la petición que, al amparo del artículo 38, formulaba ahora el Gobierno adolecía de un vicio de origen: la previa inobservancia del artículo 49.

Sin embargo, conviene señalar que este criterio no era compartido por todos los juristas. Vedel consideraba que el recurso a los plenos poderes era, desde una perspectiva política, altamente censurable; pero que, desde un punto de vista estrictamente jurídico, nada se le podía objetar. «En 1962 —escribía— juzgaba que la reforma encaminada a elegir al Presidente de la República por sufragio universal era atinada; pero que el procedimiento empleado era contrario a la Constitución. En cambio, hoy, pienso que el recurso al artículo 38 es jurídicamente correcto y políticamente reprochable.» Y respondiendo más concreta y directamente a la tesis de Duverger, juzgaba que la pretensión de que el artículo 38 sólo podía ser utilizado para

(69) En este argumento gramatical insistirá ANDRÉ HAURIUO: «El artículo 49 de la Constitución dice: El Primer Ministro *compromete* su responsabilidad y no *puede comprometer*. Ahora bien: en los textos jurídicos el presente equivale al imperativo». Op. cit., pág. 874, nota.

(70) Sobre este argumento, véanse los artículos de FAUVET citados en nota anterior.

actuar el programa a que se refiere el artículo 49 era ingeniosa, pero resultaba muy forzada: «El programa que debe servir de base a la ley que amplía los poderes del Gobierno es el que el Gobierno presenta en apoyo de su proyecto. El Parlamento, y sólo él, debe decir si tal programa es pertinente y suficiente. El resto es literatura; no derecho... Por consiguiente —concluía—, como jurista, al margen de toda consideración política, entiendo que el proyecto de ley y la ley que eventualmente se apruebe nada tienen de inconstitucional...» (71). Esta interpretación, que diferenciaba y aislaba el programa del artículo 38 del programa a que se refería el artículo 49 fue recogida y defendida por los seguidores y defensores del Ministerio. En la Asamblea Nacional, el jurista y diputado gaullista René Capitant defendía la ley de habilitación, señalando que había en ella «un verdadero programa; si no un programa general de gobierno, por lo menos un programa de acción social y económica, claramente delimitado, cuya repercusión y consecuencias pueden ser muy grandes...» (72). Y en el Senado, Robert Boulin, secretario de Estado, discutía expresamente la interpretación propuesta por Guy Mollet y Duverger al artículo 38, considerándola hábil, pero inadmisibles: tal interpretación que refería el uso de las Ordenanzas a la ejecución de un programa expuesto por el Gobierno al principio de la legislatura, pecaba de excesivamente restrictiva: «En rigor —decía—, este artículo debe ser interpretado de una manera más liberal... La palabra programa puede entenderse como la definición de un programa político aislado y dividido. Por ventura —preguntaba—, ¿no es esto el objeto mismo de esta delegación de poderes en dominios importantes de la Seguridad Social, del empleo, de la actividad económica? ¿No hay aquí un programa que un Gobierno quiere exponer, proponer a la nación, y cuya ejecución requiere una serie de textos?...» (73).

Puede ser de interés añadir que la doctrina de los autores ofrece, sobre este particular, escasa guía y orientación. Rivero señala que el Gobierno, para la ejecución de su programa, puede pedir al Parlamento el voto de una ley que le autorice a adoptar, durante un plazo limitado, medidas que normalmente corresponden al dominio de la Ley; pero sin precisar si

(71) *Une régression*, en *Le Figaro*, 16 de mayo de 1967.

(72) *Debats A. N.*, 20 de mayo de 1967, pág. 1116. La intervención de René Capitant a favor de los poderes especiales tenía particular interés y sabor por la vigorosa actitud contraria que —como recordó Dailly en el Senado— había adoptado contra los mismos bajo la Cuarta República. Véanse *Debats Senat*, 2 de junio de 1967, página 536.

(73) *Debats Senat*, 3 de junio de 1967, pág. 568. La misma tesis parece seguir BERLIA en loc. cit., pág. 508.

aquel programa debe ser el mencionado por el artículo 49 (74). El libro mismo de Duverger tampoco aportaba en aquel momento mayor precisión: la autorización para dictar ordenanzas —decía— «se solicita por el Gobierno para la ejecución de su programa: esta fórmula deja suponer que el procedimiento no debe considerarse excepcional y que podrá acudirse a él con frecuencia» (75). De Laubadère se limita a subrayar la ambigüedad contenida en aquella expresión (76). Walline advierte que para promulgar las Ordenanzas se requiere «una autorización formalmente concedida por el Parlamento, para una duración limitada, en un dominio determinado por la ley de habilitación, y cuya extensión máxima es la ejecución del programa que el Gobierno ha hecho aprobar por el Parlamento» (77): tampoco la referencia es rotunda; pero, en todo caso, fue aportada por Mitterand en la discusión parlamentaria para reforzar la tesis de Mollet. En conclusión, puede decirse que el alcance de la expresión contenida en el artículo 38 no había preocupado, desde esta perspectiva, a la doctrina hasta las Ordenanzas de 1967, y que la ambigüedad del texto constitucional ha dejado y sigue dejando abierta la puerta a la controversia.

LA DESVIACIÓN DE PODER

El artículo de Duverger comprendía una segunda parte, en la que, de manera sumamente sugestiva, se presentaba, además, el recurso a las Ordenanzas, en este caso concreto, por razón de las circunstancias que lo acompañaban, como un atentado al espíritu del artículo 38, como una desviación de poder. Duverger señalaba que la aplicación de este precepto no podía aislarse de la de los demás, y sobre todo que no podía efectuarse desligándolo de aquellos principios que le servían de base e inspiración. En el constitucionalismo francés, el recurso a los plenos poderes se ha considerado siempre como un procedimiento excepcional, al que sólo debía acudirse para remediar las limitaciones de los procedimientos parlamentarios ordinarios. En la tradición constitucional francesa, los plenos poderes se han utilizado para afrontar crisis graves que exigían la adopción de medidas urgentes; o cuan-

(74) RIVERO: Op. cit., loc. cit.

(75) Nada más, sobre este punto, se apuntaba en ediciones anteriores a las Ordenanzas que aquí estamos estudiando. Sin embargo, en la edición de 1968, que anteriormente citamos, recogiendo la tesis expuesta en el artículo de *Le Monde*, cuida de añadir: «El recurso a las Ordenanzas supone que el Gobierno ha definido previamente el programa y lo ha hecho aprobar por la Asamblea Nacional.» Op. cit., pág. 558.

(76) DE LAUBADÈRE: Op. cit., loc. cit.

(77) WALLINE: *Droit Administratif*, 9.^a edición, 1963, pág. 133.

do la falta o quiebra de una mayoría paralizaba el funcionamiento de la Asamblea; o finalmente, cuando los diputados habían preferido rehuir la carga de adoptar medidas impopulares. Duverger consideraba que, en el supuesto presente, tales circunstancias no se daban: la situación no presentaba la gravedad extremada que hubiera podido justificar aquel recurso; los meses que todavía mediaban hasta julio de 1968 mostraban que tampoco el tiempo apremiaba en términos agobiantes; por último, nada permitía afirmar que la Asamblea recién elegida no quisiera o no pudiera cumplir su tarea: la mayoría, ciertamente, no era tan numerosa como la de 1962-1967, pero era mucho más disciplinada que la de casi todas las Asambleas de la Tercera o de la Cuarta República. Pues bien; el hecho de que —pese a todo ello— el Gobierno solicitase plenos poderes venía a demostrar que no quería remediar una supuesta impotencia del Parlamento o a corregir una incapacidad de la que todavía no existían pruebas, sino impedirle que actuase, paralizando la fuerza nueva que había recibido en las elecciones de marzo. «Semejante uso de la delegación legislativa —escribía— es nuevo; no corresponde a la práctica anterior: ni a la de los Decretos-leyes de la Tercera y de la Cuarta República, ni a las Ordenanzas de la Quinta. Parece contrario al espíritu mismo de la institución... Este uso de un procedimiento para fines distintos de aquellos que han motivado su establecimiento recuerda la noción clásica de desviación de poder...» La teoría es sobradamente conocida: las competencias de los poderes y órganos públicos se establecen para la consecución de determinados fines; si tales competencias se utilizan para otros fines, aunque se observe aparentemente la letra de los textos, se incurre en desviación de poder. Esta doctrina ha permitido y permite diariamente al Consejo de Estado francés anular decisiones gubernamentales taradas por aquel vicio; pero dicha teoría —apuntaba Duverger— «tiene un alcance general, y el Consejo Constitucional podría, ciertamente, aplicarla...» (78).

Ahora bien: esta argumentación, de una parte, se apoyaba sobre consideraciones políticas; de otra, tropezaba con una dificultad jurídica, a saber: el artículo 38 de la Constitución no determina ni limita los fines en función de los cuales puede solicitarse la delegación legislativa (79). Pero

(78) El artículo de DUVERGER —según ya hemos señalado— en *Le Monde*, 4 de mayo de 1967. Sobre las dificultades que, en todo caso, habría encontrado el recurso al Consejo Constitucional, tanto en la legitimación como en otros aspectos, véase BERLIA: *Loc. cit.* Observaciones sobre la actuación del Consejo, en AVRIL: *Op. cit.*, páginas 141 y sig. Una crítica aguda, pero tarada por la parcialidad en MITTERAND: *Le coup d'Etat permanent*, trad. esp., 1968, pág. 148.

(79) DE LAUBADÈRE, después de recordar que las habilitaciones legislativas, durante la Tercera República, se concedían para fines enunciados de manera muy vaga, añade:

Duverger juzgaba que tal dificultad podía salvarse por la consideración de que la doctrina y la jurisprudencia francesas admiten que los fines a conseguir mediante un determinado procedimiento pueden deducirse de la naturaleza del mismo, del modo con que habitualmente se ha usado y de los trabajos preparatorios de la ley que lo haya establecido. Duverger, para confirmar y completar su tesis, se fijaba, primordialmente, en estos últimos. De una parte, señalaba que los debates en el seno del Comité Consultivo Constitucional mostraban que el sistema de las Ordenanzas se había concebido según el modelo de los Decretos-leyes; es decir, como un medio para un fin determinado: suplir al Parlamento en circunstancias anormales que éste no fuese capaz de superar. De otra parte —y a mayor abundamiento—, recordaba que los comentarios sobre la Constitución elaborados por miembros del grupo de trabajo que la había preparado proponían una interpretación todavía más restrictiva: la intención del artículo 38 —se decía en tales comentarios— «es únicamente la de ser un mecanismo auxiliar destinado a compensar lo que pudiera haber de imperfecto en el sistema del artículo 34. Por consiguiente, en la medida en que este artículo 34 ha sido concebido para procurar al Poder Ejecutivo aquellos que normalmente le es necesario para gobernar, las delegaciones deben ser menos frecuentes que lo fueron en el pasado. Así lo ha entendido el Constituyente...» (80). Duverger, no sin razón, veía en tales expresiones una confirmación de su tesis: «No se puede decir más claramente —apostillaba— que las Ordenanzas deben intervenir en hipótesis más excepcionales que los Decretos-leyes, y que su único fin debe ser paliar las insuficiencias del artículo 34. La delegación solicitada por Pompidou —concluía— no parece corresponder a estas definiciones...»

Esta parte de la tesis de Duverger, más atenta al espíritu que a la letra de los textos constitucionales, quedó sometida en aquellos mismos días y después a una triple objeción. Por de pronto, se señalaba que la penumbra que todavía cubre, en medida considerable, el contenido de los trabajos preparatorios de la Constitución y las controversias que sobre los mismos se han suscitado, impiden que puedan invocarse para proponer interpretaciones precisas y rotundas: basta, a este propósito, señalar que los comentarios elaborados por el grupo de trabajo anteriormente citado fueron calificados, ya años atrás, por el comisario del Gobierno, Michel Bernard, de «oficiosos e

«La fórmula para la ejecución de su programa se refiere a objetivos, por lo menos, tan imprecisos». Op. cit., pág. 78.

(80) *Commentaires sur la Constitution du 4 octobre 1958*, en *La Documentation française*, 1959, núm. 2530, pág. 19.

imprecisos» (81); y, recientemente, Berlia ha advertido que tales comentarios pecan aún más de imprudencia que de imprecisión (82). Desde otra perspectiva, se argüía la ambigüedad que casi siempre lleva consigo la invocación del espíritu de una norma: «En el espíritu de la Constitución —señaló en aquellos días Vedel—, como en el amor o en las posadas españolas, se encuentra lo que cada uno lleva consigo. De otra parte —preguntaba—, ¿cuál es el espíritu de una Constitución, cuyo autor *jurídico* es la masa del 80 por 100 de los votantes que dijeron sí en el referéndum de 1958?» (83). Finalmente, se objetaba que atribuir al Consejo Constitucional la facultad de conocer de un recurso por desviación de poder político equivaldría a alterar las bases esenciales del régimen francés. «Llevaría —escribió luego Berlia— a un verdadero Gobierno de jueces. Tal posibilidad ha sido siempre rechazada; en este punto se encuentran de completo acuerdo los defensores de la antigua soberanía parlamentaria y los partidarios de una revalorización más o menos sistemática, y a veces, más o menos constitucional, del Poder Ejecutivo...» (84).

De esta manera, en este apartado y en el anterior, atendiendo a la letra y al espíritu de la ley fundamental, han quedado expuestos los términos en que se planteaba el tema de la inconstitucionalidad real o supuesta, del procedimiento arbitrado. Es difícil sentar conclusiones definitivas sobre el mismo; pero, en cambio, dos extremos parecen innegables. En primer lugar, la tesis de la inconstitucionalidad no era en absoluto infundada; se apoyaba sobre argumentos que por lo menos eran atendibles; en todo caso la duda motivada venía a dar razones a quienes acusan al General y a su Primer Ministro de escaso respeto a una Constitución que, en definitiva, ellos forjaron. «En verdad —escribía Marcilhacy—, resulta ya fatigoso analizar una Constitución que tratan de desconocer, retorcer y explotar aquellos mismos que nos la han impuesto» (85). Es cierto que en muchas ocasiones la acusación quedaba lastrada por la tara polémica; es asimismo cierto que ofrecía los reparos de que ya se ha hecho mención; pero no es menos cierto que, también esta vez, De Gaulle y sus ministros mostraban su afición a bordear peligrosamente la línea de la legalidad (86). Con todo, quizá sea interesante añadir que la tacha de inconstitucionalidad, cualquiera que fuese su grado

(81) R. D. P., 1965, pág. 285.

(82) BERLIA: *Le projet...*, en loc. cit.

(83) *Une régression*, en *Le Figaro*, 16 de mayo de 1967.

(84) *Le projet...*, en loc. cit.

(85) MARCILHACY: 34, 37, 38 et 16, en *Le Monde*, 6 de mayo de 1967.

(86) El tema de las infracciones constitucionales cometidas por sus autores e inspiradores ha motivado múltiples referencias y comentarios en libros y artículos. Véase, por todos, el libro de AVRIL ya citado.

de fundamento y exactitud, no logró la sanción moral de la opinión pública: las masas que se sumaron a la huelga general lo hicieron por razón del malestar económico y social, por la inquietud frente a las medidas que se apuntaban; pero no en defensa de la Constitución. A este propósito, Guy Mollet, ante la Asamblea Nacional, reconocía que la opinión pública no mostraba interés ni pasión por este concreto tema. «Los franceses —decía— muy puntillosos del procedimiento, cuando se trata de leyes ordinarias, se desinteresan casi completamente del respeto debido a la ley suprema que es la Constitución. Esto es grave para el porvenir de nuestras instituciones...» (87). Posiblemente, aquí podría encontrarse una manifestación más de aquella erosión del sentimiento constitucional que Loewenstein ha señalado como una de las características de la vida política actual (88).

En segundo lugar, la desenvoltura gubernamental, la postergación del Parlamento, motivaban que, de rechazo, se plantease una vez más el tema de las instituciones políticas de la Quinta República. Posiblemente, por razón de las maneras y modos que el General y su Gobierno utilizan, los debates políticos llevan frecuentemente a una discusión que afecta a los cimientos mismos del edificio constitucional. «La verdad es —decía ahora Lecanuet— que nueve años después del nacimiento de la Quinta República, Francia no tiene instituciones estables y se debate en una inestabilidad constitucional que, a la larga, puede ser todavía más grave que la inestabilidad gubernamental de otros tiempos. Francia vive sin una Carta fundamental aceptada por todos; esto es lo realmente grave...» (89). Por lo menos parece evidente que la interpretación de la Constitución propuesta e impuesta por su principal autor no es susceptible de crear en torno a la misma aquel consenso que debe rodear a una ley fundamental: «Para el Presidente de la República —añadía— no hay más que un poder: el suyo; no hay más que una elección: la suya; las demás manifestaciones de la representación nacional, diputados o senadores, no son más que los elegidos en competiciones locales, o, por decirlo de otro modo, la resultante de peripecias subalternas y provincianas...» Con tal interpretación no sólo no se afianzan las instituciones, sino que, a la postre, la Constitución es más bien un factor de división que de integración. A tal división contribuye, además, el empeño con que frecuentemente el Gobierno dramatiza y desfigura la con-

(87) *Debats A. N.*, 21 de mayo de 1967, pág. 1188.

(88) LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*. Trad. esp., pág. 226.

(89) *Debats Senat*, 2 de junio de 1967, pág. 545. Tiempo atrás, ARON, a este propósito, ha escrito: «Sería, pues imprudente afirmar que la Constitución de 1958, que incluso su propio creador trata con toda desenvoltura, está destinada a poner punto final a las tribulaciones político-constitucionales francesas.» *Democratie et Totalitarisme*. Citamos por la traducción española, pág. 12.

ducta de la oposición, atribuyendo indiscriminadamente a todos los sectores de la misma unas intenciones que no todos tienen. «¿Es que puede admitirse —preguntaba el mismo Lecanuet— que todo hombre, toda formación que combate vuestra política sea denunciado como adversario de las instituciones? ¿Es que puede admitirse que aquellos que han dado tantos ejemplos de violación, sea de la letra, sea del espíritu de la Constitución, se atribuyan el monopolio de la Quinta República?» (90).

ARTÍCULOS 34, 41 Y 70

La controversia jurídica no se limitaba al artículo 38 de la Constitución, sino que se traían también a colación otros preceptos de la misma con la intención de demostrar que el recurso a las Ordenanzas debe efectuarse con mayor discreción y menos frecuencia que las que se habían utilizado bajo la Cuarta República para acudir a los Decretos-leyes. A este propósito conviene insistir y aun repetir algo que quedó apuntado anteriormente, a saber: la Constitución de 1958 ha ampliado considerablemente el dominio reglamentario y ha restringido, también de manera sensible, el dominio de la Ley. El juego combinado de los artículos 34 y 37 permite afirmar que actualmente, en el Derecho francés, frente al Poder legislativo, ha surgido un poder normativo concurrente vinculado al Gobierno; que la Ley ha dejado de tener aquella dimensión ilimitada e incondicional que potencialmente tenía con anterioridad; más precisamente: en el Derecho constitucional de la Quinta República puede decirse que el reglamento es la regla general y que la Ley es la excepción (91). La ampliación del dominio reglamentario se justifica —aparte otras razones— por la consideración de que en nuestros días todo Gobierno, para actuar su política, necesita dictar normas de carácter general sin tener que depender, día a día, de un Parlamento dividido incapaz de arbitrar aquellas normas con la prontitud y decisión requeridas (92). Ahora bien: si aquel dominio ha sido considerable-

(90) *Debats Senat*, loc. cit.

(91) AVRIL: Op. cit., págs. 28 y sig.

(92) Véase CHANDERNAGOR: Op. cit., pág. 22. ANDRÉ HAURIOU ha señalado que, durante mucho tiempo, la primacía de la ley ha podido justificarse por la consideración de que sus autores, los legisladores, eran designados por sufragio universal. «Pero es lógico —añade— que esta superioridad se desvanezca desde el momento en que, en los países occidentales modernos, el Gobierno recibe también una investidura del sufragio universal, directo o indirecto, pero, en todo caso, claramente intuída por el Cuerpo electoral. De esta manera, es fácil llegar a la conclusión de que la adhesión

mente ampliado y eficazmente defendido frente a cualquier pretensión invasora del Parlamento, es lógico que el estrecho dominio reservado a la Ley sea también respetado y que el artículo 38 de la Constitución se limite a ser un recurso de excepción destinado a remediar los inconvenientes que, en ocasiones determinadas, pudiera ofrecer a la acción de gobernar las vallas establecidas por el artículo 34 de aquélla. Esto supuesto, cabía preguntarse si la delegación pedida por el Gobierno Pompidou no representaba una explotación abusiva de las facultades legislativas del Parlamento, ya excesivamente tasadas y reducidas por la Constitución; la respuesta es por lo menos dudosa.

En una línea de parecida argumentación se señalaba que en la Constitución de 1958 la delegación legislativa atribuye al Gobierno la facultad de promulgar Ordenanzas durante el tiempo previsto en la ley de habilitación; pero, además, produce otro efecto que no tenían las leyes de plenos poderes de la Tercera República ni los Decretos-leyes de la Cuarta, a saber: despoja al Parlamento de su competencia legislativa respecto a materias que constituyen el objeto de las Ordenanzas, lo que significa, prácticamente, que hasta que expire el plazo de la delegación, el Parlamento no puede modificar las Ordenanzas promulgadas. Es decir, bajo la Tercera y la Cuarta Repúblicas, la concesión al Gobierno de poderes legislativos no era obstáculo para que el Parlamento continuase legislando sobre materias comprendidas en el ámbito de la delegación; por el contrario, en el sistema actual, si el Parlamento ha autorizado al Gobierno a legislar en ciertos dominios, no puede aquél penetrar en éstos mientras dure la delegación; así resulta del artículo 41 de la Constitución, según el cual, si en el curso del procedimiento legislativo se advierte que una proposición o enmienda es contraria a una delegación concedida en virtud del artículo 38, el Gobierno puede alegar su condición de inadmisibles, correspondiendo decidir al Consejo Constitucional en el caso de que la Asamblea interesada considerase que la proposición o la enmienda no son contrarias a la delegación. Esta particularidad, en la que De Labaudère ve la principal y quizá la única diferencia entre las Ordenanzas y los Decretos-leyes, supone una nueva limitación de los poderes del Parlamento, que no debe agravarse con el uso abusivo del artículo 38 (93). En este sentido, Mitterand, en el debate parlamentario, recordaba y subrayaba tal particularidad, reprochando a algunos diputados de la mayoría que hubiesen identificado, pura y simplemente, las Ordenan-

de los ciudadanos se extiende también a las reglas de Derecho establecidas por el Gobierno.» Op. cit., pág. 812. Véase también el estudio de WALLINE: *Les rapports...*, en loc. cit.

(93) DE LABAUDÈRE: Op. cit., pág. 78.

zas y los Decretos-leyes; en éstos, la iniciativa legislativa subsistía; en aquéllas se desvanecía; tal diferencia era una razón más para que el Gobierno hubiese extremado la moderación en el recurso a las Ordenanzas (94).

Desde otra perspectiva se argüía que, dadas las circunstancias del momento político y la condición de las materias a regular, era más prudente y más conforme al espíritu de la Constitución acudir a una ley que estableciese los principios generales y confiase al Gobierno la tarea de desarrollarlos y concretarlos (95). La técnica de la ley programática —cuya existencia tiene actualmente rango constitucional (96)— ofrece la ventaja de conciliar la soberanía y el control del Parlamento con aquella eficacia que necesita toda acción de Gobierno (97). En el caso presente, la amplitud y gravedad de las materias que se trataba de regular exigían, posiblemente, que se prescindiese del procedimiento legislativo habitual; pero aquellas mismas condiciones exigían también que no se pidiese la abdicación del Parlamento con una ley de habilitación, sino que se acudiese a una ley programática como medio de respetar, también ahora, de manera simultánea, las atribuciones soberanas del Parlamento, que votaría los principios generales, y la actuación eficaz del Gobierno, que podría luego dictar las normas pertinentes para su ejecución (98). El recurso a la ley programática hubiera permitido un diálogo menos tenso y más esclarecedor entre el Gobierno y el Parlamento; pero, además, si se hubiera acudido formalmente a ella, habría sido posible y aun obligado el diálogo directo entre el Gobierno y los representantes de las fuerzas sociales más directamente interesadas en las medidas que se querían adoptar, evitando, o por lo menos disminuyendo, aquel sentimiento de malestar y frustración, del que la huelga general fue su expresión más inmediata y significativa (99). A este propósito, Dailly, en el Senado, después de recordar que, conforme al artículo 70 de la Constitución, todo plan o proyecto de ley programática de carácter económico o social debe someterse a informe del Consejo Económico y Social, pregunta-

(94) *Debats A. N.*, 21 de mayo de 1967, pág. 1198.

(95) Sobre la ley programática, véase el interesante y completísimo estudio de CHARPENTIER: *Les lois cadres et la fonction gouvernementale*, en *R. D. P.*, 1958, página 220. Los términos ley-cuadro y ley-programa son intercambiables: CHARPENTIER, página 221.

(96) Véase artículo 34, apartado penúltimo. Sobre tal constitucionalización, véanse las observaciones de DAILLY en la discusión parlamentaria. *Debats Senat*, 2 de junio de 1967, pág. 537.

(97) CHARPENTIER: *Loc. cit.*, págs. 223 y sig. Véase también BURDEAU: *Traité...*, tomo III, pág. 189.

(98) Véase el discurso de COT en *Debats A. N.*, 19 de mayo de 1967, pág. 1064.

(99) Véase el discurso de FONTANET en *Debats A. N.*, 21 de mayo de 1967, página 1187.

ba: «Si el Gobierno, en el seno de este Consejo, con el texto de la ley programática en la mano, hubiera procedido a las necesarias discusiones con los Sindicatos, ¿se puede creer que un huelga, como la del 17 de mayo —perfectamente deseable en las circunstancias actuales—, hubiera sido necesaria desde el momento en que el contraste y el diálogo se hubieran celebrado en el recinto adecuado para ello?...» (100). En suma: se pedía que el Gobierno, en vez de acudir a las Ordenanzas, acudiese formalmente a una ley programática; que en vez de utilizar el artículo 38, utilizase el apartado penúltimo del 34 y su obligado complemento contenido en el 70; que en vez de pedir la dimisión del Parlamento, solicitase su ayuda y orientación (101).

El Gobierno, formalmente, no presentó una ley de programa; pero esta figura, ambigua e inestable, no dejó de estar presente en la controversia de aquellos días. Ya hace algunos años, Charpentier señaló atinadamente que la contraposición radical entre el procedimiento de la ley-cuadro o ley de programa y el de los Decretos-leyes no es admisible; que la diferencia que existe entre ambos es de grado; que la ley programática pretende realizar un equilibrio inestable: si los principios que establece son muy precisos y detallistas, se va a parar a la ley ordinaria; si son amplios, se confunden con la ley de habilitación (102). Todos estos equívocos existían también en las Ordenanzas que ahora estamos considerando. Pompidou, en la Asamblea Nacional, al justificar el procedimiento adoptado, señalaba que quedaba sujeto a límites de materia y tiempo precisos (103); y al apuntar y razonar algunas de las medidas que se querían arbitrar, reveló en ocasiones detalles que, aunque incompletos, posiblemente hubieran convenido más a la discusión de una ley programática que a la de una ley de habilitación. Giscard d'Estaing, partidario del diálogo, contrario a las Ordenanzas, llamó la atención del Primer Ministro sobre la circunstancia de que la Asamblea,

(100) *Debats Senat*, 2 de junio de 1967, pág. 537.

(101) Recuérdese que el artículo 70 de la Constitución dice así: «El Consejo Económico y Social puede ser igualmente consultado por el Gobierno sobre cualquier problema de carácter económico o social que afecte a la República o a la Comunidad. Cualquier plan o proyecto de ley programática de carácter económico o social le es sometido para dictamen.»

(102) CHARPENTIER: *Loc. cit.*

(103) *Debats A. N.*, 21 de mayo de 1967, pág. 1204. Días antes había cuidado de precisar que «no se trataba de la concesión de plenos poderes, sino de una delegación limitada en el tiempo y por su objeto, sometida a la ratificación del Parlamento y prevista por la Constitución». *Le Monde*, 4 de mayo de 1967. Puede ser de interés señalar que, en 1960, DEBRÉ, pese a la amplitud de poderes que solicitaba, había insistido en que pedía *poderes especiales* y no *plenos poderes*. Véase MONTANÉ: *Loc. cit.*, página 207.

al escuchar su explicación, había extremado la atención y aun el aplauso «cada vez —le decía— que habéis abordado el fondo mismo del tema, cada vez que habéis tratado de las medidas que tenéis la intención de adoptar en la aplicación de los poderes especiales, cada vez que os habéis aproximado al procedimiento de la ley-cuadro...» (104). Por su parte, René Capitant, al justificar la actuación del Gobierno, usó interesadamente de la ambigüedad reseñada: «Se ha querido oponer la ley-cuadro —dijo— a la ley que atribuye poderes especiales al Gobierno. Pero el proyecto que se ha sometido a nuestra consideración es, en realidad, un proyecto de ley-cuadro, ya que subordina el ejercicio de los poderes concedidos al Gobierno a la aplicación de un programa fijado por el legislador... ¿Qué es una ley-cuadro sino un texto en que el legislador establece los objetivos y los principios, dejando al poder reglamentario la tarea de desarrollar las consecuencias? Es cabalmente lo que ocurrirá en la aplicación del proyecto que la Asamblea va a adoptar...» (105).

En rigor, la inestabilidad de la ley-cuadro permitía sustentar, en torno a la autorización solicitada, opiniones contrapuestas. Charpentier, en un intento —cuyas limitaciones él mismo apuntó—, trató de dar alguna fijeza a la diferencia inestable entre ley-cuadro y ley de habilitación, señalando que si la primera es breve, la segunda lo es todavía más; la ley de habilitación se limita a enunciar fines, mientras la ley-cuadro propone también los medios para su actuación; aquélla concede al Gobierno poderes más amplios que ésta; la ley-cuadro, precisamente porque detalla más, requiere una mayoría más homogénea y numerosa que la habilitación; esta última tiene más de plebiscito que de referéndum. Pues bien; el Gobierno, formalmente, no había acudido al procedimiento de la ley-programa; pero, además, si se admiten, como orientación, los criterios propuestos por Charpentier, el intento de los seguidores del Gobierno de aproximar el recurso utilizado a la ley-programa parece difícilmente admisible. El proyecto de ley era extremadamente breve: comprendía sólo dos artículos, de los cuales el segundo se limitaba a prever la ratificación de las Ordenanzas. El artículo primero enunciaba, en términos muy generales, los fines que se querían alcanzar; pero, prácticamente, ninguna referencia se contenía a los medios concretos que se utilizarían para conseguirlo (106). Es cierto —según ya se ha apuntado—

(104) *Debats A. N.*, 21 de mayo de 1967, pág. 1210.

(105) *Debats A. N.*, 20 de mayo de 1967, pág. 1117.

(106) El artículo 1.º de la ley decía: «Se autoriza al Gobierno a adoptar, por medio de Ordenanzas, hasta la fecha en que se inicie en la Asamblea Nacional la discusión de la ley de finanzas de 1968, y, lo más tarde el 31 de octubre de 1967, conforme a lo dispuesto en el artículo 38 de la Constitución, todas las medidas enca-

que en la discusión se aludió alguna vez a ellos; pero el proyecto era tan parco que, en este punto, las críticas de la oposición, siquiera fuesen taradas por la polémica, no dejaban de tener alguna razón: Mendès-France señaló que el Gobierno pedía a la Asamblea «un cheque en blanco, ya que ésta no conoce, ni siquiera de una manera vaga y general, el uso que el Gobierno hará de los amplios poderes que solicita» (107); y Dailly, en el Senado, advertía que la delegación pedida era «demasiado amplia, demasiado vaga», y al analizar los distintos apartados del artículo primero, constataba que su redacción autorizaba prácticamente al Gobierno para hacerlo todo (108). Finalmente, los mismos términos en que se proponía el problema le conferían una cierta dimensión plebiscitaria. «En definitiva —dijo Pompidou—, la discusión se plantea entre aquellos que nos rehusan su confianza y aquellos que nos la conceden o por lo menos no nos la rehusan; entre aquellos que sostienen la Quinta República y su política y aquellos que quieren derrocar al Gobierno sin que tengan ninguna política de recambio que proponer...» (109).

TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA

El proyecto de ley de habilitación fue depositado en la Mesa de la Asamblea Nacional el día 5 de mayo de 1967. Su presidente, Chalban-Delmas, informó a la Cámara que el Gobierno había pedido, para su examen, el procedimiento de urgencia; tal petición podía abrir paso —como efectivamente

minadas: 1. A garantizar el pleno empleo y la reconversión de los trabajadores, a facilitar las condiciones de trabajo, a mejorar y extender las garantías que disfrutaban los trabajadores sin empleo o en peligro de perderlo, merced a una mejor coordinación de los regímenes públicos y privados de garantía contra el desempleo, a facilitar la formación de jóvenes y adultos a fin de permitir su adaptación a la evolución de la economía. 2. A garantizar la participación de los trabajadores en los resultados de la expansión de las empresas, favoreciendo, al propio tiempo, la formación de un nuevo ahorro y el desarrollo de las inversiones. 3. A modificar o unificar el ámbito de aplicación de los distintos regímenes e instituciones de seguridad social, de previsión y asistencia; a adaptar sus estructuras y a garantizar su equilibrio financiero. 4. A favorecer la adaptación de las empresas a las condiciones de concurrencia que resulten de la aplicación del tratado que instituye la Comunidad económica europea y, especialmente, de la supresión, el 1 de julio de 1968, de los derechos de Aduana entre los Estados miembros. 5. A facilitar la modernización o reconversión de sectores o regímenes cuyas estructuras económicas son inadecuadas.» Como puede observarse, los fines eran vagos y amplísimos; la referencia a los medios, prácticamente, nula. El texto de la ley en *Journal Officiel*, 23 de junio de 1967.

(107) *Debats A. N.*, 20 de mayo de 1967, pág. 1109.

(108) *Debats Senat*, 2 de junio de 1967, págs. 537 y sig.

(109) *Debats A. N.*, 21 de mayo de 1967, pág. 1205.

sucedió— a los trámites sumarios previstos en el artículo 45, 2, de la Constitución que más adelante examinaremos. En cambio, el Gobierno no interesó, para el estudio del proyecto, la creación de una Comisión especial a que se refiere el artículo 43, 1, del mismo texto fundamental (110). Esta renuncia del Gobierno no resultó demasiado sorprendente ni significativa. A este propósito, conviene tener en cuenta que si bien este artículo parece considerar que la regla general, en el examen de cualquier proyecto o proposición de ley, debe ser la remisión a una Comisión especial, y que la excepción será el envío a una Comisión permanente, lo cierto es que en la práctica parlamentaria de la Quinta República los términos se han invertido: las Comisiones permanentes se distribuyen el examen de los proyectos y proposiciones de ley y sólo en contados casos se ha recurrido a la formación de Comisiones especiales (111); por consiguiente, el Gobierno se habría limitado a seguir una práctica, ya bastante generalizada, y a cuya consolidación él mismo, con su renuncia o inercia en casos anteriores, habría contribuido. Pero, además, en el caso presente, la renuncia podía responder a motivaciones más concretas. De una parte, podía ser un medio de reforzar indirectamente la rapidez deseada en la tramitación. AVRIL ha señalado que la Comisión especial es más reducida que cualquiera de las permanentes; pero su designación, su acoplamiento y el comienzo de sus trabajos supone una pérdida de tiempo que la experiencia demuestra se evita acudiendo a estas últimas. De otra parte, el Gobierno conoce la composición de las Comisiones permanente, los obstáculos que en ellas encontrará y la mayoría de que puede disponer en el seno de las mismas (112); en cambio, la Comisión especial puede suponer un salto en el vacío, singularmente arriesgado en el caso presente, habida cuenta de la escasa mayoría con que aquél contaba en la Asamblea.

En todo caso, cualquiera que fuese la intención del Gobierno abrigada en aquella renuncia resultó prontamente desvirtuada por cuanto el grupo comunista de la Asamblea y el grupo Progreso y Democracia moderna pidieron la composición de una Comisión especial, sumándose a esta petición la Federación de Izquierdas (113). De esta manera entraron en juego los artículos 31 y 33 del Reglamento de la Asamblea Nacional; el primero es-

(110) Para detalles, véase *Le Monde*, 11 de mayo de 1967.

(111) Véase AVRIL: Op. cit., pág. 46; ANDRÉ HAURIU: Op. cit., pág. 789.

(112) AVRIL: Op. cit., págs. 46-47.

(113) En aquellos días se hizo notar, no sin alguna razón, que la petición de una Comisión especial parecía estar en contradicción con la opinión de quienes condenaban el principio mismo de la petición de poderes especiales. Véase *Le Monde*, 8 de mayo de 1967.

tablece los trámites con sujeción a los cuales se llevará a cabo la constitución de aquella Comisión; el segundo dispone que las Comisiones especiales se integrarán por 30 diputados designados en proporción a la fuerza numérica de cada uno de los grupos parlamentarios. En la Asamblea, la mayoría disponía en aquel momento de 244 diputados, de los cuales 200 pertenecían a la Unión Democrática para la Quinta República y 44 eran republicanos independientes; por su parte, la oposición contaba con 235 diputados, de los cuales 121 pertenecían a la Federación, 73 eran comunistas y 41 pertenecían al grupo Progreso y Democracia moderna (114). Esta distribución numérica explica que la Comisión, al tiempo de constituirse, quedase dividida en dos bandos iguales, de 15 miembros cada uno: de una parte, 12 de la Unión Democrática para la Quinta República y tres republicanos independientes; de otra, ocho de la Federación de Izquierdas, cinco comunistas y dos de Progreso y Democracia moderna (115). Esta igualdad y el antagonismo de posturas produjo sus efectos inmediatos en el funcionamiento y trabajos de la Comisión. Por de pronto, conviene recordar que, según el artículo 33 anteriormente citado, las Comisiones especiales pueden llamar o admitir en su seno, por razón de su competencia, y en número no superior a tres, a diputados que no pertenezcan a ningún grupo parlamentario; en el caso presente, Cornut-Gentile presentó su candidatura; pero la Comisión, por 15 votos contra 15, repudió una admisión que hubiera roto aquella igualdad. Además, el artículo 39,5, del mismo Reglamento dispone que la Mesa de las Comisiones, incluidas las especiales, se elija por voto secreto; si en los dos primeros escrutinios no se consigue la mayoría absoluta, es suficiente, en el tercero, la relativa; y, en caso de igualdad de votos, juega la preferencia de edad: esto es, cabalmente, lo que ocurrió en el caso presente, siendo designado presidente Bertrand Denis, republicano independiente, y ponente, el comunista Cot. Finalmente, la Comisión, por razón de aquella división, no pudo ponerse de acuerdo para la preparación de un dictamen escrito; y el ponente, en la discusión en el Pleno de la Cámara, se limitó a exponer verbalmente los argumentos del Gobierno y los de la oposición (116).

La Comisión discutió con interés y minuciosidad el escueto texto que le había remitido el Gobierno, y de otra parte, escuchó las explicaciones, asimismo sumarias, que le ofrecieron el Primer Ministro, Pompidou, y los ministros Debré y Jeanney. En todo caso, sus trabajos perdieron importancia

(114) *Le Monde*, 11 de mayo de 1967. Los datos aparecen también recogidos en ANDRÉ HAURIUO: Op. cit., pág. 790.

(115) *Le Monde*, 11 de mayo de 1967.

(116) *Debats A. N.*, 19 de mayo de 1967, págs. 1063 y sig.

política desde el momento en que se supo que el Gobierno pensaba plantear la cuestión de confianza y que la oposición respondería presentando una moción de censura (117). La preparación de ésta produjo en el seno de la oposición un considerable malestar. El grupo parlamentario de la Federación de Izquierdas en la Asamblea Nacional discutió la oportunidad de presentar una moción común con los comunistas. Gaillard consideraba que sería un grave error ir a remolque del Partido Comunista y que, a todo trance, debía salvarse la independencia y personalidad de aquélla. Mitterand, sin dejar de manifestar su desagrado por la presión comunista, señaló que en este caso la identidad esencial de criterios frente a las Ordenanzas permitía elaborar, sin desdoro para la Federación, una moción común. El grupo parlamentario federado aprobó esta sugerencia; de esta manera pudo llegarse a una moción de censura —que más adelante transcribimos— inspirada por miembros de la Federación, con algunos retoques propuestos por Waldeck Rochet, y suprimiendo, en aras de la concordia, determinados párrafos relativos al Mercado Común (118).

La discusión parlamentaria en la Asamblea Nacional se inició el 18 de mayo de 1967. En primer lugar, intervino el ponente de la Comisión, Cot, quien, en un informe sumamente ponderado e imparcial, expuso las tareas de aquélla, los argumentos que en el seno de la misma se debatieron y la imposibilidad —por las razones apuntadas— de proponer conclusiones (119). Después, el Primer Ministro pronunció un largo discurso defendiendo la petición de poderes especiales con las razones de que, en apartados anteriores, se hizo mención, y concluyó planteado la cuestión de confianza en los términos a que se refiere el artículo 49, 3, de la Constitución (120). Este precepto dice así: «El Primer Ministro puede, previa deliberación del Consejo de Ministros, comprometer la responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea Nacional respecto a la votación de un texto. En tal caso, el texto se

(117) Perdieron también importancia por la circunstancia de que el Gobierno manifestó su propósito de acudir a la técnica del *vote bloqué* a que se refiere el artículo 44, 3, de la Constitución: «Si el Gobierno lo pide, la Asamblea competente deberá pronunciarse por un solo voto sobre la totalidad o parte del texto en discusión, no tomando en consideración, en este caso, más que las enmiendas propuestas o aceptadas por el Gobierno.» El Gobierno aceptó sólo una enmienda, relativa a la duración de poderes, propuesta por los diputados Paquet y Savatier, que sustituía la expresión inicial «hasta el 31 de octubre» por la que «hasta la fecha en que se inicie en la Asamblea Nacional la discusión de ley de finanzas de 1968 y, lo más tarde, el 31 de octubre de 1967». *Debats A. N.*, 19 de mayo de 1967, pág. 1067.

(118) *Le Monde*, 13 de mayo de 1967.

(119) *Debats A. N.*, 19 de mayo de 1967, pág. 1062.

(120) *Debats A. N.*, 19 de mayo de 1967, pág. 1064.

considerará adoptado, salvo que sea votada una moción de censura, depositada en las veinticuatro horas siguientes y en las condiciones previstas en el párrafo anterior.» Este precepto debe completarse con lo dispuesto en el artículo 152 del Reglamento de la Asamblea Nacional, en el que se dice: «1. Cuando, en aplicación del párrafo tercero del artículo 49 de la Constitución, el Primer Ministro comprometa la responsabilidad del Gobierno sobre la votación de un texto, el debate quedará inmediatamente suspendido durante veinticuatro horas.—2. En este plazo, una moción de censura, que reúna los requisitos establecidos por el artículo 150, puede ser entregada al presidente de la Asamblea, incluso si ésta no celebra sesión. La redacción de la moción debe hacer alusión al artículo 49, párrafo tercero, de la Constitución. La moción quedará inmediatamente expuesta.—3. La Asamblea se reúne al expirar el plazo antes señalado para informarse, sea de la adopción del texto, sea del depósito de la moción de censura.»

Y, efectivamente, al abrirse la sesión del día 19 de mayo, el presidente de la Asamblea manifestó que había recibido, en los términos prescritos en el artículo 49, 3, de la Constitución, un documento conteniendo la moción de censura, cuya redacción era del tenor siguiente: «La Asamblea Nacional: Considerando que el Gobierno pretende justificar su petición de poderes especiales por razón de dificultades que, hasta ahora, se han ocultado al pueblo francés, mientras que durante la reciente campaña electoral ha afirmado reiteradamente que la situación de Francia era excelente. Considerando que el Primer Ministro ha rehusado someter al juicio de la representación nacional un verdadero programa de Gobierno y que, a pesar de todo ello, exige la confianza del Parlamento en relación a una delegación exorbitante de poderes que, de hecho, despojaría a los elegidos de la misión que el pueblo acaba de confiarles. Estimando que los problemas planteados por el Mercado Común interesan al conjunto de la población y, consiguientemente, deben ser examinados por la representación nacional; y que aquéllos no son invocados por el Gobierno más que para disimular el carácter inquietante de los métodos y medidas que pretende adoptar en el dominio de la Seguridad Social, del empleo, de la descentralización, de la organización regional y de las rentas de los asalariados. Censura al Gobierno en aplicación del artículo 49, párrafo 3, de la Constitución» (121). La moción aparecía firmada por 49 diputados; las tres primeras firmas eran las de Mitterand, Waldeck Rochet y Guy Mollet; entre los firmantes aparecían también los nombres de Deferre, Cot y Chandernagor. La discusión de la moción se desarrolló en un clima de considerable interés y pasión; en ella

(121) *Debats A. N.*, 20 de mayo de 1967, pág. 1109.

se expusieron y repitieron, una y otra vez los argumentos que en apartados anteriores hemos tratado de ordenar y sintetizar. La votación tuvo lugar mediante escrutinio público en la tribuna, procediéndose de conformidad con el artículo 65, 3, del Reglamento, que dispone se realice de esta manera cuando la Constitución exija una mayoría cualificada o el Gobierno comprometa su responsabilidad. La moción de censura, sometida a votación en la sesión del 20 de mayo, sólo consiguió 236 votos; para ser adoptada se necesitaban 244. De esta manera, conforme al artículo 49, 3, de la Constitución se consideró aprobado por la Asamblea Nacional el proyecto de ley presentado por el Gobierno (122).

La discusión en el Senado se inició el día 1 de junio. La enemistad que desde tiempo atrás ha venido separando al Ejecutivo del Senado tuvo ocasión de manifestarse una vez más en esta circunstancia (123). La Comisión especial del Senado constituida para informar el proyecto de ley de habilitación pudo oír las explicaciones de los ministros Debré y Jeanneney; pero el Primer Ministro se negó a acudir ante la misma, a pesar de que se le pidió de manera expresa y se le concedieron las mayores facilidades para que pudiera hacerlo. El agravio fue mayor en el momento de la discusión plenaria; en tal ocasión el Gobierno se hizo representar por un simple secretario de Estado Robert Boulin, quien, por otra parte, defendió el proyecto ministerial con acierto y entereza frente a una Cámara hostil (124). Roger Menu, presidente de aquella Comisión, señaló que el Senado apreciaba, en su justo valor, la actuación de este secretario; pero que «apreciaba también, en su exacta medida, el hecho de que un Gobierno pida una verdadera abdicación de sus poderes a una de las Asambleas del Parlamento francés sin que venga a dar una explicación por boca del Primer Ministro,

(122) *Debats A. N.*, 21 de mayo de 1967, pág. 1211.

(123) Como es sabido, la tensión entre Senado y Gobierno, latente desde 1959-60, quedó al descubierto en otoño de 1962, a propósito del referéndum constitucional relativo a la elección del Presidente de la República por sufragio universal. Véase GOGUEL y GROSSER: *La politique...*, pág. 191. De otra parte, la tensión se agudizó por la decidida postura que, en tal ocasión, adoptó el presidente del Senado, Monnerville; véase CHAPSAL: *La vie politique...*, pág. 465. En el momento en que se escriben estas líneas —septiembre de 1968— la posible retirada de Monnerville de la presidencia del Senado quizá relaje la tensión.

(124) CHANDERNAGOR recuerda, a este propósito, que, desde tiempo atrás, los ministros se han acostumbrado a que les represente, en las discusiones plenarias en el Senado, un secretario de Estado; con ello, las exigencias de los textos constitucionales y reglamentarios quedan a salvo; pero es evidente que se perjudica el trabajo normal de la Segunda Asamblea y se atestigua el carácter personal y antiparlamentario del régimen. *Un parlement...*, pág. 65.

que, en definitiva, es el único responsable conforme al artículo 21 de la Constitución, y el encargado por el Consejo de Ministros de exponer los motivos y de sostener la discusión del proyecto... Esta pequeña guerra —concluía— desacredita las instituciones parlamentarias... Nosotros, que deseamos sinceramente su buen funcionamiento, elevamos una solemne protesta...» (125). De modo parecido, Jacques Duclos denunció con mayor acritud aquellas ausencias; después de señalar, especialmente, la del Primer Ministro; la de Debré, antiguo senador, «que seguramente se sentiría aquí embarazado defendiendo métodos que en otro tiempo hubieran provocado su cólera», y la de Fey, ministro encargado de relaciones con el Parlamento, «ocupado, sin duda, en otras desconocidas tareas», concluía despectivamente: «Debemos, pues, contentarnos con el señor Boulin, secretario de Estado, preciso y muy correcto, a quien vamos a confiar de algún modo la tarea de decir a sus señores lo que nosotros pensamos del proyecto en discusión...» (126). La discusión en el Senado supuso una prolongación y repetición de la que se había desarrollado días antes en la Asamblea Nacional. El día 2 de junio, el Senado, fiel a su línea antigauillista, rechazaba por 218 votos contra 32 el proyecto de ley solicitando poderes especiales (127).

El Gobierno, que había pedido la aplicación del procedimiento de urgencia, solicitó inmediatamente la constitución y actuación de la Comisión paritaria mixta a que se refiere el artículo 45 de la Constitución (128). La Comisión paritaria —de conformidad con el artículo 111 del Reglamento de la Asamblea— consta de siete representantes de cada Cámara; la composición política de éstas explica que la de aquélla no resultase favorable a los planes del Gobierno. La Comisión, por nueve votos contra cinco, rechazó la reconsideración del proyecto del Gobierno; por 13 votos y una abstención descartó el recurso a una solución de transacción, como hubiera sido una ley-programa. La mayoría de la Comisión consideró que poderes especiales eran inútiles y peligrosos; lo primero, «porque los problemas que se invocaban existían desde hacía años, exigían pocas disposiciones legislativas y habrían podido ser resueltos por el procedimiento legislativo normal»; lo segundo, «porque el texto, por una mezcla de fines y medios, permitiría dictar las medidas más inesperadas». De esta manera, la misma ma-

(125) *Debats Senat*, 2 de junio de 1967, pág. 523.

(126) *Debats Senat*, 2 de junio de 1967, pág. 529.

(127) *Debats Senat*, 3 de junio de 1967, pág. 574.

(128) La petición del Gobierno en *Debats Senat*, 3 de junio de 1967, pág. 575. Sobre tales Comisiones, se consultará con utilidad TRUNKA: *Evolution de la procedure de la Commission mixte paritaire au cours de la seconde legislature de la V^e Republique*, en R. D. P., 1967, pág. 739.

yoría concluía su informe señalando que, dados los términos en que se había planteado el problema, «no podía ejercer su misión de arbitraje y de colaboración entre el Gobierno y el Parlamento ni podía presentar un texto de conciliación» (129). Después de este resultado negativo, volvía a entrar en juego el artículo 45 de la Constitución, a tenor del cual, si la Comisión mixta no llega a adoptar un texto común, el Gobierno puede, tras nueva lectura por la Asamblea Nacional y por el Senado, pedir a aquélla que acuerde definitivamente. Esto es, cabalmente, lo que sucedió. En la Asamblea se presentó una segunda moción de censura, que consiguió los mismos votos que la primera. El día 13 de junio el Senado rechazó nuevamente el proyecto. El día 16 de junio la Asamblea Nacional rechazaba un tercer voto de censura; con ello el proyecto de ley sobre poderes especiales quedaba definitivamente aprobado (130).

De esta manera, la ley, que lleva fecha de 22 de junio de 1967, apareció en el *Journal Officiel* del día siguiente; pocas semanas después comenzaron a aparecer las Ordenanzas cuya adopción y publicación había sido autorizada por aquélla (131). Pero las controversias sobre el procedimiento y el contenido de las mismas no se habían agotado, sino que continuaron en los meses sucesivos.

VICISITUDES POSTERIORES

En el mes de agosto de 1967, a raíz del viaje del general De Gaulle al Canadá, Mitterrand y Giscard d'Estaing formularon sendas declaraciones, en las que abordaban nuevamente, con espíritu crítico, el tema de las Ordenanzas. El 16 de agosto, el líder de la Federación de Izquierdas, al denunciar la radicalización personalista y autoritaria del régimen, condenaba el procedimiento y el contenido de aquéllas: con el procedimiento «se había querido prohibir a la representación nacional el examen de proyectos de los que depende, en amplia medida, la vida económica y social del país»; en su contenido, las Ordenanzas «tenían por finalidad más ganar *l'encore un moment* de Mme. du Barry que preparar un auténtico plan de restableci-

(129) Véase *Debats Senat*, 14 de junio de 1967, pág. 645.

(130) Sobre los resultados, véase la *Chronique constitutionnelle*, de HAMON y VAU-DIAUX en *R. D. P.*, pág. 925. No sin razón, señalaban estos autores que pese al procedimiento de urgencia, la tramitación había sido lenta y prolongada: dato a meditar para quienes consideraban, en aquel momento, la reforma del Reglamento de la Asamblea Nacional.

(131) Los textos de las diferentes Ordenanzas pueden consultarse en *La Documentation française. Notes et Etudes documentaires*, 1968, números 3.452, 3.460 y 3.475.

miento. Al menos, podía esperarse que no agravasen el mal. Desgraciadamente —concluía— es necesario reconocer hoy que, lejos de ser un instrumento de progreso, son un factor de recesión económica y de segregación social...» (132). En los mismos días, Giscard d'Estaing se hizo portavoz del hondo malestar que en muchos franceses, incluso gaullistas, producía el ejercicio solitario del Poder, la progresiva eliminación del diálogo, la continua adopción de medidas y decisiones sin previa consulta ni deliberación. La tendencia se manifestaba en los discursos canadienses del General; en su postura respecto a los problemas del Medio Oriente; se había manifestado, semanas antes, en el asunto de las Ordenanzas: «Los poderes especiales —señalaba Giscard— se han solicitado en condiciones que buscaban el secreto y la sorpresa. Ahora, cuando el texto de las Ordenanzas ya se conoce, no se comprenden los motivos que han inducido al Gobierno a no presentar al Parlamento las grandes líneas de las reformas que proyectaba y a pedir luego el voto de una ley-cuadro que permitiese su aplicación...» El líder de los republicanos independientes se extendía en consideraciones sobre las virtudes del diálogo y de la audiencia, y concluía anunciando: «Nosotros pediremos que estas Ordenanzas se sometan, como el Gobierno se ha comprometido, a la ratificación del Parlamento y presentaremos en el debate de ratificación las mejoras y rectificaciones que juzguemos necesarias...» (133).

El tema volvió a plantearse, en sede parlamentaria, al iniciarse la sesión de otoño. Pocas semanas antes, el Primer Ministro, en una entrevista televisada, había manifestado que la ratificación de las Ordenanzas se discutiría en la sesión de marzo-junio de 1968; con ello el Gobierno se limitaría a hacer uso de un derecho que le correspondía, puesto que el proyecto de ratificación debía depositarse en la Asamblea antes del 31 de diciembre; es decir, que podía ser depositado y lo sería después del cierre de la sesión parlamentaria de otoño, que se efectuó el día 20 de diciembre (134). Frente a tales propósitos, la oposición, apenas iniciadas las tareas parlamentarias, presentó una moción de censura condenando el procedimiento y contenido de las Ordenanzas y la negativa del Gobierno a someterlas a la ratificación del Parlamento en aquella sesión. El Primer Ministro respondió que el proyecto de ratificación se sometería al Parlamento en el plazo previsto por la ley de habilitación; que en ese momento podría discutirse ampliamente sobre el contenido de las Ordenanzas; que, por su parte, el Gobierno no se negaría a considerar las propuestas y enmiendas que con espíritu

(132) *Le Monde*, 17 de agosto de 1967.

(133) *Le Monde*, 18 de agosto de 1967.

(134) *Le Monde*, 9 de septiembre de 1967.

constructivo se presentasen (135). A pesar de tales indicaciones, la discusión de la moción llevó, como era previsible, a examinar el contenido de las Ordenanzas y a renovar las críticas contra el procedimiento entrañado en las mismas. El debate tuvo escaso interés y se resintió de un cierto cansancio y languidez, quizá porque en aquel trance era escasamente oportuno y útil: «Si versa sobre el principio de poderes especiales —argüía Giscard—, ya ha dado lugar a tres mociones de censura sucesivas, que fueron rechazadas en la sesión de primavera... Si versa sobre el contenido de las Ordenanzas, lo que importa es que celebre un debate de ratificación de textos... Finalmente, si se refiere a la política económica y social, vamos a abordar el examen del Presupuesto para 1968, y esta es, en todas las democracias del mundo, la ocasión de juzgar y, en su caso, corregir la política económica...» (136). La moción de censura fue rechazada; sólo consiguió 207 votos; las de primavera habían conseguido unos 30 más. Días después, el grupo comunista volvía a la carga presentando una proposición de ley encaminada a poner fin a la delegación de poderes de la ley de 22 de junio de 1967 y anticipando al 16 de octubre de ese año la fecha límite para el depósito de los instrumentos de ratificación de las Ordenanzas; el intento resultaría también inútil (137). De hecho, el proyecto de ratificación fue presentado en la Asamblea el día 28 de diciembre de 1967.

El nuevo año se inició con un intento conjunto de la Federación de Izquierdas y del Partido Comunista para pedir la reunión extraordinaria del Parlamento con el objeto de examinar, de una parte, el tema del ingreso de Inglaterra en el Mercado Común; de otra, el proyecto de ley de ratificación de las Ordenanzas que entretanto el Gobierno había depositado en la Asamblea Nacional. Prontamente se advirtió que la petición no llegaría tampoco a buen puerto: la mayoría exigida por el artículo 29 de la Constitución para instar la reunión extraordinaria no podría reunirse (138). En el mes de febrero apareció la declaración conjunta de la Federación y del Partido Comunista, que ofrecía —desde la perspectiva que estamos aquí siguiendo— dos particularidades dignas de mención: de una parte, entre los artículos de la Constitución, cuya supresión o modificación se pedía, no figuraba el 38; de otra, se proyectaba la inmediata derogación de las Ordenanzas del año 67 relacionadas con la Seguridad Social (139). Días después, Pompidou, al comentar el programa, apuntó que el Gobierno rehusaría una

(135) *Debats A. N.*, 11 de octubre de 1967, pág. 3432.

(136) *Debats A. N.*, 11 de octubre de 1967, pág. 3456.

(137) Véase *Debats A. N.*, 13 de octubre de 1967.

(138) Véase *Le Monde* de los días 11 y siguientes de enero de 1968.

(139) El programa se hizo público el día 24 de febrero de 1968.

nueva discusión general sobre las Ordenanzas y su aplicación, alegando que tal discusión ya se había producido, en el otoño anterior, con ocasión de la moción de censura a que nos hemos referido en el párrafo anterior, sin perjuicio de preparar nuevos proyectos legislativos o aceptar proposiciones encaminadas a modificar y perfeccionar determinados extremos contenidos en las mismas Ordenanzas (140).

En este momento Pompidou se apartaba ya de su promesa de aceptar un amplio debate a propósito de la ratificación de las Ordenanzas; pero, de alguna manera, su conducta podía justificarse por cuanto la oposición, con la moción de censura del otoño anterior, había ya tenido ocasión de exponer su juicio y crítica a propósito de aquéllas. En todo caso, se apuntaba ya al desenlace que el Derecho comparado y el francés muestran que suele ser el más frecuente y general, a saber: la ratificación se elude o queda reducida a una pura formalidad, ya que apenas es imaginable que puedan ser anuladas o modificadas esencialmente, cuando ya han surtido abundantes efectos, medidas tan importantes como las que en estos procedimientos suelen adoptarse. Quizá por esta razón la experiencia del Derecho comparado muestra que los Parlamentos no se preocupan excesivamente por ratificar medidas en cuya preparación no han intervenido o lo han hecho de manera muy limitada, teniendo, además, conciencia de que su actuación enérgica, en el momento de la ratificación, podría resultar perturbadora (141); si, en el caso que estudiamos, la oposición insistió tanto en la ratificación fue posiblemente más por razones políticas que por la convicción de que realmente había de conseguirse algún logro eficaz. De otra parte, conviene tener en cuenta que en el Derecho francés el Parlamento no está obligado a examinar el proyecto de ley de ratificación en un plazo determinado. Védel recuerda que algunos Decretos-leyes anteriores a la última guerra han permanecido más de diez años sin ratificación (142). Finalmente, el Gobierno, bajo la Quinta República, amparándose en las facultades que le concede el artículo 48 de la Constitución, ha adoptado sus medidas para que la ratificación de las Ordenanzas no se inscriba nunca en el orden del día (143). Quizá a esta meta se dirigía el Gobierno Pompidou.

De esta manera, entre escaramuzas sin demasiada gravedad, se llegó a

(140) Véase *Le Monde*, 26 de febrero de 1968.

(141) MONTANÉ DE LA ROQUE: *Loc. cit.*, pág. 214.

(142) VEDEL: *Droit Administratif*, 1968, 4.ª edición, págs. 196 y sigs.

(143) Así lo recordó GUY MOLLET al tiempo de discutirse el proyecto de ley de habilitación. *Debats A. N.*, 21 de mayo de 1967, pág. 1189. Sobre el tema, véase GRANGÉ: *La fixation de l'ordre du jour des Assemblées parlementaire*, en *Etudes sur le Parlement de la V^e République*, 1965, págs. 169 y sig.

Las jornadas de mayo y junio de 1968. En aquellas semanas —según ya señalamos— se evocó, entre tantas otras cosas, la negativa al diálogo entrñada en el recurso a las Ordenanzas del año anterior: el recuerdo surgió en los debates parlamentarios; surgió también en la campaña electoral. Ciertamente, en el marasmo y confusión de aquellos días, el tema tenía un valor secundario. Sin embargo, cuando la calma renació, el problema de las Ordenanzas volvió a surgir momentáneamente y —hasta ahora— por última vez (144): el Gobierno Couve de Murville accedió a discutir la ratificación de cuatro Ordenanzas relativas a la Seguridad Social, de 21 de agosto de 1967; la Asamblea Nacional, después de introducir algunas modificaciones, ratificó, por 312 votos contra 102, el texto de aquéllas (145). La ratificación de las demás ha perdido interés; ha perdido también significación política; es difícil predecir cuándo se discutirán o si llegarán siquiera a discutirse.

JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA

R É S U M É

L'article 38 de la Constitution française de 1958 a précisé l'usage des lois de plein pouvoir dans le cadre de la Cinquième République, en s'inspirant principalement sur le modèle des Décrets-Lois de la Troisième République, pour lesquels il constitue une véritable consécration. Les lois constitutionnelles de 1875 mettaient sous silence l'existence de telles sources normatives qui, cependant, sont nées et ont proliféré pendant que des lois étaient en vigueur; l'article 13 de la Constitution de 1946 a vainement essayé de les proscrire; finalement, l'article 38 de la Constitution actuelle reprend le recours appliqué aux Décrets-Lois, qu'il baptise selon un terme emprunté à l'ancien vocabulaire monarchique, correspondant surtout à la période de la Restauration et de la Monarchie de Juillet, c'est à dire Ordonnances. De cette façon, on peut considérer comme terminée la vieille et subtile querelle qui a commencé vers la fin de la Troisième République et a duré pendant presque toute la Quatrième: le recours à la délégation législative, sous la Cinquième République, est constitutionnellement correct. Mais ce formalisme vient pourtant poser, dans chaque cas concret, le problème politique de son opportunité et le problème juridique de savoir si ont été dûment observées les conditions que la Constitution exige pour sa requête et son applica-

(144) Recordamos que este artículo se escribe en septiembre de 1968.

(145) Véase *Le Monde*, 24 de julio de 1968.

tion. Cette étude essaye de présenter et d'examiner les différents problèmes qui se sont posés en raison des Ordonnances de 1967.

En cette occasion, le recours aux Ordonnances s'est justifié: par la concession progressive de pouvoirs normatifs à l'Exécutif moderne; par le fait qu'il était nécessaire que le Gouvernement puisse intervenir régulièrement dans les domaines de la loi; à cause de circonstances déterminées, économiques et sociales; et aussi à cause du souvenir des précédents et des avantages obtenus grâce à cela. Considéré à partir d'un angle opposé, le recours aux Ordonnances était censuré pour attenter, une fois de plus, au jeu des pouvoirs établis par la Constitution; parce qu'il se situait dans la ligne de mépris progressif envers le Parlement qui caractérise la trajectoire du régime gaulliste; parce que cela représentait un affront à une Assemblée récemment élue; et à cause du refus de dialoguer qui a pris source dans la délégation. D'autre part, selon une ligne d'argumentation juridique, on pouvait objecter, dans ce cas concret, que la délégation sollicitée n'était pas conforme à la lettre ni à l'esprit de la Constitution. Elle n'était pas conforme à la lettre, parce qu'il était entendu que manquait le programme de Gouvernement auquel se réfère l'article 38 en relation avec l'article 49. Elle n'était pas non plus conforme à l'esprit, parce qu'elle impliquait une déviation de pouvoir, s'utilisant à des fins différentes de celles en fonction desquelles s'est établi le mécanisme des Ordonnances.

Ces différentes thèses, leur développement et la controverse qu'elles provoquèrent, sont étudiées dans les chapitres successifs de cette étude, dans lequel sont analysés également les articles qui sont en relation la plus directe avec l'article 38. Cette étude décrit également la trajectoire politique et parlementaire des Ordonnances de 1967.

S U M M A R Y

Article 38 of the 1958 French Constitution really comes to formalize the practice of laws giving full powers within the framework of the Fifth Republic, based to a great extent on the model of the Decree-Laws of the Third Republic. The Constitutional laws of 1875 blotted out the existence of such sources of law which nevertheless, grew up and prospered during the time of the Constitutional laws; article 13 of the 1946 Constitution tried, in vane, to proscribe them; finally article 38 of the present day Constitution includes the Decree-Laws which are christened Ordinances as though taken direct from the old Monarchic vocabulary from the time of the Restoration and July Monarchy. In this way an old and subtle dispute has come to its end after

having lasted all through the end of the Third and through most of the Fourth Republic; the recourse to legislative delegation during the Fifth Republic is constitutionally correct. But legalization of same brought along the political problem of whether or not it was the right action to take and juridically speaking whether the requirements laid down by the Constitution concerning petition and application had been properly fulfilled. This article studies the different problems that were brought about by the 1967 Ordinances.

On this occasion, the recourse to these Ordinances was justified by the progressive concession of powers to the modern Executive; by the need for a government that could regularly intervene in matters of Law; by the existence of certain economic and social circumstances; and last but not least it was justified by the memory of foregoing precedents and advantages obtained by the Decree-Laws. From a completely opposed point of view the Ordinances were criticised for attempting against the life of the powers already established by the Constitution; for underestimating Parliament which characterizes the course of the Gaullist regime; for the affront it meant to the recently elected Assembly; for refusing any dialogue involved in delegation. On the other hand, it was argued from a juridical point of view that in this particular case the requested delegation did not respond to the spirit of the Constitution at all. It maintained that there was no Government program to which article 38 refers in relation to the 49th. and did not participate with the ideas of the Constitution because it wanted a deviation of the power and used its influence was used for purposes other than those for which the mechanism of the Ordinances had been intended.

The author writes about these thesis and their development and the controversy they caused in the different chapters of his work and analyzes the articles which are most directly related to article 38, describing the political and parliamentary course of the 1967 Ordinances.