

EL PROBLEMA CONSTITUCIONAL DE FRANCIA

Siempre ha caracterizado a Francia el contar entre sus hijos al hombre preciso para resolver las grandes crisis.

Apenas la dificultad del momento se hace de un dramatismo desesperanzado, surge el hombre que la Providencia tenía señalado como salvador. Fácil nos sería demostrar el aserto con múltiples ejemplos históricos, si necesitara prueba este hecho universalmente reconocido, causa principalísima de la continuidad histórica francesa.

De la más reciente —y tal vez más difícil— coyuntura, Pétain y De Gaulle pueden con razón considerarse entre esos hombres de Francia.

A los pocos días de iniciado el ataque alemán todo el país se deshacía entre las manos firmes del conquistador. Fué entonces cuando el glorioso General de Verdún, respondiendo a llamada angustiosa, echó sobre sí la tremenda carga de salvar de su Patria lo que pudiera salvarse; en vísperas de la total ocupación del territorio por un ejército para el que la llegada a toda la línea del Pirineo hubiera sido poco más que un paseo militar, en el sentido más riguroso de la palabra, al venerable General octogenario no le faltó pulso con qué firmar un armisticio que, crudo sin duda, salvaba de la ocupación enemiga un trozo de la patria, y en su nombre iniciaba diálogo con la potencia victoriosa.

No es hora ni es misión nuestra, la de calibrar el servicio que, incluso en orden a la total liberación del país, prestó el Mariscal. Había terminado uno de los primeros episodios de la guerra más formidable que han visto los siglos: casi todas las probabilidades de total victoria estaban de parte del ejército alemán. Hoy es fácil — podemos decirlo los españoles con tanta mayor autoridad, cuanto que fuimos de los pocos serenos en aquellas dramáticas circunstancias, propicias a justas reivindicaciones—, hoy es fácil, repetimos, fingir actitudes retrospectivas. En todo caso, el mayor servicio del Mariscal a Francia fué el de constituirse como único posible dialoguista con una Alemania al parecer definitivamente vencedora.

Mas un hombre de limpia ejecutoria militar, que había dado muestras de valor castrense junto a pruebas de preclara inteligencia técnica y política, General católico, de pura raigambre conservadora francesa, levantó desde el primer momento bandera de la radical disconformidad contra todo lo que significara partir del previo supuesto de una total derrota y de la indiscutibilidad definitiva del vencedor momentáneo (1).

Si, sin Pétain la posible Alemania vencedora en Europa no había de encontrarse obligada al diálogo; quizá sin el General Carlos De Gaulle, una Alemania vencida podría mirar con desprecio a la Francia ausente en la lucha final; desprecio que nunca sería menor que el que por la misma Francia habrían de sentir los antiguos aliados, desde el punto de vista de definitivos vencedores, pese a que en aras de esa alianza se consumó el mayor desastre militar de la historia francesa.

Mientras que estas dos destacadas figuras de la Francia contemporánea, desempeñan cada una el papel que sus sentimientos, tal vez dispares en sentido pero unánimes en la sinceridad, les reclamaban en la tremenda tragedia, la lucha feroz continuaba en Europa, y si cada beligerante profetizaba como indiscutible la favorable liquidación de la contienda, lo cierto es que ésta tomaba contornos de una grandiosidad lindante con lo superhumano: con lo superhumano también en la racional previsión del acorde final de los himnos triunfales.

Mas una cosa era cierta: Francia había encontrado a los hombres que, frente a las contingencias, habrían de salvar su digna continuidad. La pasión del momento oscurece las conciencias; el tiempo hará reposar el raciocinio, y cabe esperar la ecuánime versión con que la Historia ha de recoger la postura sacrificada del hoy sacrificado y glorioso Mariscal.

* * *

Francia ha sido la iniciadora continental del régimen constitucional moderno. Inglaterra la fuente inmediata, que junto a

(1) Entre otras publicaciones de De Gaulle pueden consultarse:
Le Fil de l'Épée. París, Berger-Levrault, 1932.
Vers l'Armée de Métier. París, Berger-Levrault, 1934.
La France et son Armée. París, Plon (Coll. Présences), 1938.
Discours de guerre (Ed. M. U. R.), 1944.

bagaje doctrinal revolucionario europeo y concretamente francés, suministró a la nación vecina, modelo de instituciones que instrumentaron en lento y empírico desarrollo histórico, gran parte del armazón jurídico legal de un Estado constitucional.

Y tanto en Inglaterra como en Francia la legalidad constitucional carece de la formalidad y solemnidad que en el resto de los Estados tributarios ideológicos y políticos de ambos países se consideró indispensable. Inglaterra carece de Constitución escrita; *née dans le bois*, dijo de ella Montesquieu; su legalidad constitucional está formada por una serie de fuentes en las que no juega, ni con mucho, como mayoría la fuente escrita (2).

Francia, sin Código fundamental propiamente dicho, disperso en leyes llamadas constitucionales, sin estructura arquitectónica perfilada, sin más unidad que la que supone su fundamental contenido (3).

Y los dos países, cuna del régimen constitucional liberal, lejos de salvaguardar sus principios políticos, tras intrincadas y dificultosas fórmulas revisionistas, son, por el contrario, los paradigmáticos ejemplos de la máxima flexibilidad. Formalmente consideradas las reglas constitucionales inglesas y las que como tales comprenden las leyes de 1875 de la Tercera República Francesa, pueden ser reformadas con arreglo al mismo procedimiento constitucional previsto para la producción normal de las leyes (4).

* * *

(2) Como es sabido, no hay unanimidad entre los autores en la apreciación de las fuentes constitucionales propiamente dichas del Reino Unido. La clasificación más comúnmente admitida es la de Boutmy: Tratados, Cuasi Tratados, Pactos Common Law y Estatuto o Ley.

(3) Por cierto que a esta característica, la doctrina francesa ha sabido encontrarle ventajas y no son pocos los autores que, sin celebrarla como principio teórico, la han considerado causa principal de la longevidad de la Constitución de 1875. (V. Esmein, *Éléments de Droit constitutionnel française et comparé*, VII, cap. I.) El carácter transaccional de las leyes del 75, reflejo del espíritu reinante en la Asamblea, explica, además, muy significativamente la brevedad de la Constitución francesa (por referirnos a autores no franceses que abundan en la idea, véase Holtzmann, *Französische Verfassungsgeschichte*, 1910).

(4) La "flexibilidad" de la Constitución de 1875 encuentra pocos antecedentes en Francia. La mayor parte de los textos constitucionales

Esta flexibilidad fué lo que permitió al Mariscal Pétain guardar formalidades constitucionales al hacerse cargo del Poder. No es nuestro propósito enjuiciar bajo este aspecto la labor del Mariscal. Ello, o es un asunto puramente técnico-jurídico, y no encuadraría ese escueto calificativo al propósito de nuestro trabajo, o lo es de índole exclusivamente política, presidida por una idea de defensa del llamado Gobierno de Vichy, lo que roza profundamente con la delicada cuestión del "colaboracionismo", tema en el que no debemos entrometernos, por ser exclusivamente francés por el momento. Pero a efectos de lo que sigue conviene recordar ciertos datos.

El Presidente de la República desapareció espontáneamente, haciendo posible el equiparar ese acto al de una dimisión de hecho.

Los Presidentes del Congreso y del Senado se prestaron al procedimiento seguido, no obstante ser ambos manifiestamente contrarios al proyecto que por ese procedimiento iba a aprobarse.

Los acuerdos de las Cámaras se tomaron entonces por casi la unanimidad de votantes, y aunque prevaleció la solución de que para hacer el cómputo que revistiera de legitimidad los acuerdos parlamentarios en aquellas trágicas circunstancias bastaba con la mayoría de los votantes, parece ser que la aprobación de la ley del 10 de julio del 40 hubiera sobrepasado del minimum exigible, aun habiendo seguido el criterio de cómputo de miembros titulares.

Pueden encontrarse, pues, argumentos para opinar que la citada ley fué preparada, votada y promulgada según todas las condiciones prescritas por el artículo 8.º (5) de la de 24 de

franceses desde la Constitución de 1791 son de carácter "rígido" (véase Duguit-Monnier, *Les Constitutions de la France*, 5.ª edic., París, 1932).

(5) El citado artículo dice así: "Las Cámaras tendrán el derecho por propio acuerdo o a petición del Presidente de la República y por deliberación separada, de declarar que procede la revisión de las leyes constitucionales, debiendo reunir la proposición la mayoría de los votos de cada Cámara."

Duguit (*Traité de Droit constitutionnel*, 2.ª edic., 1924, t. IV, página 530) afirma que no puede olvidarse cuál fué el origen del citado artículo si se quiere comprenderle bien: fué el resultado —y ello es valedero para la Constitución según hemos dicho— de una tran-

febrero de 1875, que establecía el procedimiento de revisión constitucional, y según el cual, y a juicio de eminentes profesores de Derecho constitucional francés, podían ser reformados uno a uno todos los artículos de la Constitución francesa (6).

Por otra parte, la citada ley de 10 de julio del 40 tenía un marcado y expreso carácter transitorio, y preceptuaba claramente: primero, que la aplicación de las leyes constitucionales de 1875 era suspendida hasta la conclusión de la paz; segundo, que el Mariscal preparaba, en colaboración con las Comisiones competentes, leyes constitucionales nuevas; y, tercero, que en cuanto las circunstancias permitieran una libre consulta, los nuevos textos serían ratificados por la Nación y aplicados por Asambleas que se hubieran creado (7).

Es cierto que la ley de 14 de agosto de 1884 estipulaba en su artículo 2.º que la forma republicana de Gobierno no podía ser objeto de una propuesta de revisión; pero aparte otras argumentaciones de tipo técnico, que harían problemática la perennidad de ese artículo, es notorio que lo que se perseguía con dicha ley era impedir una restauración monárquica (8). Sobrepasar ese significado sería tanto como llegar a la conclusión de que la República no podía adquirir forma política sino en los términos concretos que las leyes del 75 establecían para el Régimen, y se podría llegar al absurdo de considerar antirrepublicana toda tentativa de modificación constitucional.

Pese a las anteriores consideraciones, repetimos que no entra en nuestro propósito defender la constitucionalidad de la

sacción entre el centro derecha y el centro izquierda de la Asamblea Nacional: el primero accediendo, a votar una Constitución reformable en todo tiempo, por pensar que así sería fácil y próxima la restauración constitucional de la Monarquía; el segundo aceptaba la cláusula de revisión correspondiendo al voto del centro derecha en favor de la República.

(6) Por ejemplo, Esmein; en sentido diferente, Hauriou.

(7) V. Laferrrière, *Le nouveau Droit public française*, 1942.

(8) Sabida es la influencia monárquica de la Asamblea Nacional que votó las leyes del 75, y cómo la famosa enmienda Wallon, denominando al Jefe del Poder Ejecutivo Presidente de la República, fué adoptada por un voto de mayoría después de haberse rechazado seis meses antes la proposición de Perier encaminada a la consagración definitiva de la República.

ocupación del Poder —no se olvide, por otra parte, que el Jefe del Estado francés se elige por las Cámaras— por parte de Pétain, ni menos argumentar jurídicamente toda la actuación del Gobierno de Vichy.

Lo que puede deducirse es que el Mariscal intentó respetar el régimen constitucional vigente procurando acomodarse a los trámites del mismo según las leyes del 75. De otra forma no tendrían sentido las protestas sobre la nulidad de toda la actuación del Gobierno del Mariscal; estas protestas cobran sentido precisamente por lo que la actuación del Mariscal podía tener de respeto formal a la Constitución francesa; innecesarias hubieran sido tales protestas sin esa, al menos aparente, constitucionalidad que podría haber producido confusión en el pueblo francés. Para evitarla, y desde que De Gaulle izó su bandera no dejó de insistir —algunas veces en sus alocuciones radiadas desde Londres (9)— en que el Régimen “continuaba”, en que la legalidad constitucional sólo podía por él y los suyos ser asumida, en que no sólo no podía considerarse caducado el Régimen de las leyes del 75 por la actuación de Vichy, sino que habría de considerarse insobornable la legislación fundamental de la República francesa, cuya representación legítima asumía el General De Gaulle, en función precisamente de ese acatamiento incondicional y ardoroso a las leyes venerables; acatamiento manifiesto desde un principio por el General De Gaulle, que había insistentemente declarado que “aplicaría fielmente las leyes de la República”.

* * *

París fué liberado, y el General De Gaulle, recogiendo el clamor de la muchedumbre, a su llegada a la capital reitera el lema de fidelidad a las leyes constitucionales. A esas leyes de la República francesa, cuya letra y espíritu entrañan la escrupulosa aplicación de un régimen jurídico, la repulsa a todo Gobierno de hecho, a toda improvisación revolucionaria, y a la actuación no normada de los órganos previstos, el respeto fidelísimo a la admini-

(9) Consúltense *Discours et ménages du Général De Gaulle* (Oxford University Press, 1943).

aración de justicia como función independiente, y neutral aplicación de la ley preexistente por los Tribunales ordinarios... (10).

* * *

No fué el General De Gaulle un demagogo inconsciente al suscitar el probado sentido jurídico constitucional de la nación francesa; ni es el actual Jefe del Gobierno francés un defraudador de los destinos de su Patria al ejercer un poder personal, no sujeto a límite ni ordenamiento constitucional. Hombre realista, de aguda inteligencia política, ha percibido claramente que podía poner en peligro la salvación de una patria que la Providencia entregó en sus manos, si por un prejuicio formalista, por simple respeto a la apariencia, comprometiera la existencia misma de Francia. De seguro que él, hombre de su tiempo, con tanto derecho como el primero para merecer ese título de tan fácil advocación como de difícil merecimiento, ha comprobado personalmente y corrobora con su actuación aconstitucional la insuficiencia de las fórmulas hasta ahora vigentes para encuadrar ordenada y justamente la compleja realidad política contemporánea.

Mas he aquí que aquella unanimidad clamorosa de la llegada del General francés a la capital de la Nación pronto empezó a quebrarse, y surgieron y surgen cada día voces que atacan al General, precisamente por lo que mejor puede permitirle ir cubriendo las difíciles etapas de la hora presente. De Gaulle —se dice— no acomoda su labor de gobierno a las normas venerables, casi octogenarias, de la Asamblea Constituyente que liquidó el Régimen del segundo Imperio, cuando aún traía el aire de oriente al Sena, la pólvora de Sedán.

Perdería la profunda significación que tiene la actitud del General y carecería de la auténtica voluntariedad que se precisa, para imputársele el acierto que acabamos de reconocerle, si —a la manera de algunos de sus defensores, débiles sin duda

(10) La doctrina francesa ha defendido casi *unánimemente* la vigencia efectiva de muchos principios típicos del estado constitucional, no obstante encontrarse ausentes del texto de las leyes de 1875. Sobre esto, y como ejemplo, puede consultarse lo que Esmein afirma a propósito de la falta de una Declaración de Derechos.

de discurso y lógica — se intentara presentar la política deguallista como consecuencia obligada ante la imposibilidad de seguir trámites constitucionales, por inexistencia o caducidad de la propia legislación fundamental o de sus órganos e instituciones.

¡Flaco servicio que le sustrae los mejores aciertos! No; la legislación fundamental existe: las leyes de 1875. Pero no sólo existen esas leyes, que el Mariscal suspendió tan sólo, y que de haber violado o contradicho proporcionaría — como de hecho proporcionó— mayores argumentos en favor de su vigencia e inalterabilidad.

Existe también el Presidente de la República que no quiso solidarizarse con el Mariscal y que conserva íntegra su virginidad archiconstitucional.

Existen las Cámaras, tanto Congreso como el Senado, con sus componentes, en mayor o menor número hábiles por el momento, y cuyos poderes en buena doctrina constitucional pueden considerarse vigentes. Es cierto que ha sobrepasado el término legal de sus mandatos, pero no sería la primera vez que en Francia se reconoce validez y legitimidad a un mandato parlamentario superior al normal, y precisamente en alguna ocasión y por causa de guerra se ha acordado la prórroga de los poderes parlamentarios por tiempo indefinido (11). Las leyes electorales, los reglamentos parlamentarios, en fin, toda la legislación complementaria de la Constitución continúa también existiendo.

La situación, pues, está clara; hacer de una actitud libre e inteligente el resultado inexorable de una imposibilidad material no es justo para el General De Gaulle. Todo el montaje constitucional está intacto, pero el General ha estimado contraproducente para los altos intereses de Francia la normalidad constitucional y no sólo no ha puesto en marcha el mecanismo ordinario y normal, sino que ha dictado disposiciones por su propia y personal iniciativa, sin necesidad de utilizar el antes mencionado artículo revisionista de las leyes del 75. Ha constituido un órgano consultivo a guisa de Parlamento, cuyos miembros son nombrados por el Jefe del Gobierno francés; ha modificado por

(11) Aludimos al caso de la Cámara elegida en mayo de 1914, que debía terminar sus funciones en el 31 de mayo de 1918 y que en diciembre de 1917 acordó prolongar *sine die* sus funciones.

su cuenta nada menos que la Ley electoral, instituyendo el sufragio femenino; ha admitido el escrutinio por aclamación —procedimiento que consagró el Reichstag— (12); ha dispuesto por decreto verdaderas “muertes civiles”; y ha pactado por veinte años con potencias extranjeras, precisamente con aquella que se saciaba momentáneamente con la garantida Polonia, favoreciendo con su entonces amistosa actitud hacia el eterno enemigo trasrenano la rápida derrota del Ejército francés.

* * *

En la objetiva consideración de la política degaullista no puede haber por parte española intención interesada, pues en nada debe asemejarse la situación y circunstancias del vecino país con las circunstancias y situación en España.

El aconstitucionalismo de De Gaulle difiere de la política actual española, entreo tras cosas, porque, superadas las horas primeras de inevitable improvisación constituyente, los órganos de nuestro poder público tienen delimitadas sus competencias de manera que cada día más nos aproximamos en rápidas jornadas al total restablecimiento de un sistema jurídico que convierte al Estado español en un Estado de Derecho. Que es por cierto una denominación bien prendida en las raíces mismas del llamado régimen constitucional, ya que, en definitiva, el título de poder y el modo de su ejercicio son en ese régimen instrumentos al servicio de la premisa fundamental: sustitución de la arbitrariedad personal por el ejercicio de la competencia establecida en Derecho. Es por ello por lo que muchas de las decisiones que hoy se ve obligado De Gaulle a tomar en Francia no podrían adoptarse en España (13).

* * *

(12) El artículo 56 del Reglamento de las Cortes españolas establece que los acuerdos del Pleno se tomarán por votación que podrá ser ordinaria o nominal.

(13) Por ejemplo: la debida jerarquía de las normas está cuidadosamente establecida en España, y el Decreto-ley requiere el conocimiento de las Cortes, en cuya ley se prevé la existencia de aquél muy condicionada. (Art. 18: “En caso de guerra o por razones de urgencia, el Gobierno

Mas es lo cierto que muy a menudo nos vemos sorprendidos con recriminaciones más o menos violentas y en lengua francesa desde la prensa, por la radio, en actos públicos... Si las circunstancias permitieran en Francia el reinado de la libertad constitucional —cosa que ya hemos visto ha considerado De Gaulle incompatible con el bien de su Patria, pues de otra forma existiría en su totalidad, ya que instrumentos y aparato legal e institucional no faltan— no habría margen para nuestra perplejidad. Pero controlados por el poder público francés todos esos medios de expresión y tras las consideraciones que nos han ido ocupando anteriormente, no podemos evitar el más sincero movimiento de extrañeza.

De Francia parten hoy voces de extremado celo constitucionalista, clamores de indignación ante supuestas arbitrariedades, protestas ante fingido ejercicios de poder personal, quejas sobre la irregularidad en la administración de la justicia, asombros ante la fuerza de la denuncia personal vindicativa, repulsas al régimen de producción por Decreto de la norma jurídica...

Ya aludíamos antes realmente preocupados ante las dificultades que podría encontrar el General De Gaulle en su inmensa y agotadora tarea a las escisiones producidas en aquel bloque patriótico que con sentido agradecimiento se ovacionara bajo el Arco de la Estrella. Y se nos ocurre preguntar, ¿no es probable que esas escisiones hayan visto en los ataques a países extranjeros un medio para censurar indirectamente y sin riesgos la política del General Jefe del Gobierno de Francia? Porque conviene constatar un hecho: el reconocimiento del Gobierno del General De Gaulle por Inglaterra, ese país genio de la empirie, siempre —con excepciones pasajeras— propicia a salvar con su fondo de humor excesivas escrupulosidades formalistas, fué anterior, marcadamente anterior a la realización del mismo acto por otra colosal potencia nacida al mundo más recientemente —por cierto sin que seamos nosotros ajenos a la hazaña — y que al parecer se había hecho eco de los primeros balbuceos franceses de celo

podrá regular las materias enunciadas en los artículos 10 y 12. Acto continuo de la promulgación del Decreto-ley se dará cuenta a las Cortes para su estudio y elevación a ley con las propuestas de modificación que en su caso se estimen necesarias.”)

constitucionalista. Mas al fin el Gobierno De Gaulle iba también a ser reconocido por la República trasatlántica y entonces disminuyeron las críticas indígenas de orden legalista francés y comenzaron las alusiones transpirenaicas.

No podrá decirse que la desviación en las críticas pueden justificarse por estimar a manera de espaldarazo sacramental el citado reconocimiento, pues años antes del mismo viene España manteniendo con la misma potencia las más cordiales relaciones y podríamos considerarnos tan sacramentados como nuestros vecinos.

Es difícil resistir la reiteración de la sospecha y así lealmente lo manifestamos. O mucho nos equivocamos o los que nos atacan desde tierra francesa en el mejor de los casos lo hacen por partida doble.

Mas también es posible que no haya escapado a la perspicacia del General que hoy tiene en sus manos los destinos de un país digno de la mejor de las suertes, la intención subrepticia de esas campañas. Es posible y aun probable, y entonces el silencio de De Gaulle respondería a la táctica elemental que aconseja dejar válvula de escape hacia el exterior de una fuerza que puede interesar no respire hacia dentro.

En este caso nuestra hidalga y señorial comprensión española sabría encontrar siempre disculpa. Procuraremos que del rebote en nuestro firme tejado no caigan en el vidrio del de nuestro vecino las pedradas que se nos arrojan. Mas eso sí: si aun constándole al hoy conductor personal y absoluto de Francia, por contemplación propia, la injusticia y chocante paradoja de esas campañas, las tolera, por verse gracias a ellas desembarazado de ciertos obstáculos en la tarea de reconstrucción patria, podemos con razón considerarnos sus eficaces colaboradores.

Lo que, de seguro, constituirá para el General que rige los destinos del próximo país significativa muestra del buen deseo aquí existente sobre el mantenimiento de cordiales relaciones.

CARLOS OLLERO.