

CRONICA

CRONICA CONSTITUCIONAL EXTRANJERA

FRANCIA

SI se quiere comprender la envergadura del combate entablado para tratar de llegar a una nueva redacción de la ley electoral vigente en Francia en la actualidad, debe tenerse en cuenta :

Primeramente, que el problema de la elección de diputados ha seguido, en principio, una orientación paralela a la de la política constitucional general. La diferencia fundamental entre la constitución real de la Tercera República y la de la Cuarta estriba en la solidificación y el aumento de fuerza de los actuales partidos políticos, hasta el punto de haberse convertido éstos, hoy en día, en los auténticos detentadores del poder constitucional. En el plano electoral propiamente dicho, este afianzamiento se hace sentir de manera trascendental. Antes de la crisis 1939-45, el partido político era una agrupación más bien débil, generalmente inorgánica y, sobre todo, con escasa autoridad sobre sus miembros, salvo en casos muy determinados; a partir de 1945, por el contrario, se ha hecho coherente, de estructura rígida, disciplinado, y se halla dotado de un poder propio que ejercer, en principio, por delegación del sufragio universal, aunque en realidad opera a espaldas por completo de ella y al margen de la responsabilidad directa que de aquélla dimana, en cuanto ha terminado el escrutinio (1).

(1) Antes, cuando un diputado tenía que emitir un sufragio en una votación parlamentaria, debía atender principalmente a la circunscripción que le había elegido, sin preocuparse demasiado de las instrucciones que hubiese recibido del partido. La representación era, en estas condiciones, local y personal, lo que le permitía adaptarse con gran flexibilidad a todas las sugerencias de la opinión. Hoy día, las relaciones entre el diputado y el partido son de otro signo muy diferente. Como ya se apuntó, se trata de una dependencia tí-

En segundo lugar, en el planteamiento del debate no existe un completo acuerdo para la elaboración de la futura ley electoral en los tres aspectos siguientes del mismo: en el terreno de los principios, ilusorio en cuanto a realizaciones, en que todo el mundo invoca constantemente la justicia electoral y la sinceridad de la representación, aunque cada facción las carga con un acento diferente; en el terreno político, en que se discute tomando como base el interés nacional, la eficacia gubernamental, la lucha frente a los partidos internacionalistas, etc., y, finalmente, en el terreno completamente humano, de lo estrictamente personal, en que cada uno calibra y pesa con ansiedad las ganancias y las pérdidas probables que tendrá su partido de adoptarse una u otra solución.

En tercer lugar, habiendo cambiado las circunstancias de la vida política general francesa en el sentido, que ya se advirtió, de un deslizamiento hacia la derecha y en el de la polarización de los partidos en dos bloques, el comunista y el anticomunista, urge con toda premura cambiar el sistema de escrutinio de manera radical, para que los resultados de las próximas elecciones sean congruentes con esta nueva situación.

Si se quiere estudiar genéticamente el problema de la nueva ley, nos encontramos con que la ley actual, número 46-2.151, de 5 de octubre de 1946, había surgido al reformar la entonces vigente de 17 de agosto de 1945. Desde hacía ya mucho tiempo, la prensa radical, la radical-socialista y la de los moderados, en general, venía criticando el sistema en vigor en los escrutinios de octubre de 1945 y de junio de 1946. Ya se vió cómo la utilización de la representación proporcional con la regla de la media más fuerte en el marco departamental daba una gran ventaja a los partidos más poderosos, hasta tal punto que en las elecciones del 2 de junio de 1946 el M. R. P. y el P. C. F. habían obtenido un puesto por cada 35.620 electores, mientras que los moderados habían tenido necesidad de 40.965 por cada uno y el R. G. R. 58.849. Se discutió grandemente el problema de la reforma, pero la coalición M. R. P.-P. C. F. en la hora decisiva de la votación hizo que el alcance de lo derogado se limitase a la supresión del «panachage».

pica, hasta el punto de que en la Comisión Constitucional de la Primera Constituyente de 1946 se determina que el partido podría revocar el mandato a los diputados cuyos votos, durante la legislatura, no siguiesen la línea marcada por él.

de la representación proporcional integral y del sistema del cociente, admitiéndose, en cambio, el voto preferente, a condición de que el orden de las listas fuese modificado en más del 50 por 100 de las papeletas, con lo que no cambiaron prácticamente los resultados de las elecciones, que se verificaron con arreglo al precepto legal aún hoy vigente.

Para continuar siguiendo el hilo al desarrollo de la elaboración de la nueva reforma recordaremos que habíamos concluido la redacción de nuestra crónica anterior en el momento en que el Gobierno Pleven presentaba el proyecto Guy Mollet a la consideración de la Asamblea, poniéndolo en manos de la Comisión del Sufragio Universal. Después de un estudio que duró varios días, el proyecto fué sometido a votación en el seno de la Comisión y, como se esperaba, fué rechazado al votar en contra del principio de la segunda vuelta los republicanos populares, unidos a los comunistas. De este hecho sacaron los dirigentes políticos dos consecuencias bien definidas: primeramente, que o la nueva ley electoral será de vuelta única, que es la solución que apoya el M. R. P., o no habrá nueva ley electoral, teniendo en cuenta que las dos únicas minorías capaces de hacer prevalecer por su propio peso cualquier opinión que quisiera contar con la mayoría necesaria son el M. R. P. y el P. C. F. La segunda consecuencia es que parecería que el P. C. F. se iba a constituir en el árbitro de la discusión en la mayor parte de las situaciones.

Ante el fracaso del proyecto que patrocinaba el Gobierno en la Comisión del Sufragio Universal la situación se presentaba muy confusa y cada partido procuraba estudiar los medios más eficaces para sacar del atolladero en que se encontraba toda la política del país. Se propusieron, por un lado, nuevas fórmulas de compromiso en el plano estrictamente electoral, cuales son, entre muchos otros que no se tuvieron siquiera en consideración, los proyectos de M. Barrachin y M. Teitgen (2). Pero cada vez tomaba más cuerpo

(2) El contraproyecto Barrachin estipula un escrutinio de segunda vuelta, en el marco departamental, de carácter mayoritario. En la primera vuelta toda lista que hubiese obtenido la mayoría absoluta es elegida por entero. En la segunda vuelta, las listas pueden mantenerse aisladas, retirarse o formar entre sí una o varias listas de coalición. Las listas de coalición se compondrán en función de los resultados que hubiesen obtenido en la primera vuelta. Si

la idea de que la solución definitiva estaba en manos del tercer partido numéricamente poderoso, la S. F. I. O., ya que de inclinarse éste del lado M. R. P., podría lograrse una entente de resultados viables. La solución consistía en buscar un contrapeso en la política económica. Los socialistas revisarían su postura de apoyo al principio de la segunda vuelta, y en cambio obtendrían prioridad para los problemas económicos de los que son paladines.

La posición del gobierno era exclusivamente la de un «mort en sursis». De un lado, había llegado a unos acuerdos que tenía que mantener ante la Asamblea; por otro, no podía hablar de la nueva situación de compromiso que se necesitaba sin poner en peligro su propia vida interna.

A causa de la no aceptación por la Comisión del Sufragio Universal de ninguno de los proyectos que se le van presentando, pero, sobre todo, ante la actitud cerrada e intransigente del M. R. P., que no quería más que conseguir la aceptación de la vuelta única, el gobierno se planteó a sí mismo el problema de pedir el voto de confianza en la próxima discusión ante la Asamblea Nacional, para obligar a los partidos a tomar posiciones definitivas y para salir él del callejón sin salida al que le había conducido su composición heterogénea.

El gobierno, en general, decidió mantener una actitud expectante hasta que se empezasen a vislumbrar resultados concretos en los escrutinios definitivos de la Asamblea, hasta que pudiese prever el desenlace a través de las cifras e iniciar entonces la acción. Entonces ya podría decidirse definitivamente sobre si pedir la confianza de la Asamblea con respecto a la vuelta única o a la segunda vuelta, y, sobre todo, para que se tomase en consideración su proyecto. Paso a paso se verificó este plan según estaba previsto: en un ambiente dominado por la idea fija de estar vivien-

en esta segunda vuelta ninguna lista (aislada o coaligada) obtuviese la mayoría absoluta, se hace el reparto por representación proporcional.

El contraproyecto Teitgen estipula un escrutinio mayoritario con vuelta única en el marco departamental. Las listas pueden combinarse. Si una lista obtiene la mayoría absoluta (más del 50 por 100), es elegida por entero. Si ninguna lista obtiene este porcentaje, se reparten los puestos por representación proporcional de la siguiente forma: cada lista tiene tantos puestos como veces tenga el cociente. Los restos de las listas combinadas son totalizados antes del reparto de los demás puestos. Se admite el «panachage» y el voto preferente.

do una «precrisis», según el calificativo de Daniel Mayer, se desarrollaron los debates de la Asamblea, en los que se fueron rechazando uno a uno hasta ocho contraproyectos (3). Sólo la propuesta de M. Paul Coste-Floret obtuvo el beneplácito de la Asamblea por 347 votos contra 166. Está redactada en estos términos: «La Asamblea Nacional afirma su voluntad de realizar la reforma electoral reformando la ley de 5 de octubre de 1946».

Ante el aluvión de votos negativos, el gobierno se vió forzado a entrar en escena. Invitó a la Asamblea a que tomase en consideración su propio proyecto —si bien en los términos en que se expresaba en la carta rectificativa y a que aquélla le hiciese patente su confianza. He aquí el esquema del proyecto gubernamental:

Escrutinio de lista departamental con posibilidad de combinarse las listas en cualquiera de las dos vueltas.

En la primera vuelta, la lista aislada que obtenga la mayoría absoluta se lleva todos los puestos; en su defecto, se los lleva el grupo de listas combinadas que obtenga un mínimo del 60 por 100 de los sufragios (en el seno de estos grupos los puestos se reparten

(3) Se rechazaron:

1.º El contraproyecto Barrachin de escrutinio de lista mayoritaria departamental con segunda vuelta (401 votos contra 86).

2.º Otro contraproyecto del propio Barrachin de escrutinio con representación proporcional en la segunda vuelta a falta de mayoría absoluta (327 votos contra 236).

3.º La representación proporcional integral con escrutinio uninominal, proyecto Aragón, por 415 contra 180 votos.

4.º El proyecto Perón, de representación proporcional integral con reparto regional de los restos.

5.º El contraproyecto R. C. R., de escrutinio de distrito uninominal con segunda vuelta (330 votos contra 223).

6.º El contraproyecto de Rigal: escrutinio de lista departamental con segunda vuelta, en la cual cabe la posibilidad de coaligarse. En el caso de no haber mayoría absoluta, aplicación de la representación proporcional y de la media más fuerte (326 votos contra 238).

7.º El contraproyecto de Delachenal: escrutinio de listas departamental con vuelta única con facultad de combinarse las listas entre sí; se atribuirán todos los puestos a la lista que obtenga la mayoría absoluta o al grupo de listas combinadas que obtenga el 60 por 100 de los sufragios; en caso de no conseguirse la mayoría absoluta ni el 60 por 100, aplicación de la representación proporcional y de la media más fuerte, teniendo en cuenta que los grupos combinados cuentan como una sola lista (295 votos contra 262).

8.º El contraproyecto de Pierre André (P. R. L.): escrutinio de lista departamental, mayoritario, con vuelta única (479 votos contra 60).

entre las listas, siguiendo la regla de la media más fuerte); a defecto de esto también, tendría lugar una segunda vuelta quince días después de la primera.

En la segunda vuelta se seguirá el mismo sistema, con la diferencia de que le bastará a una combinación de listas obtener el 55 por 100 de los sufragios para llevarse todos los puestos. En caso de que no hubiese mayoría absoluta de una lista aislada ni el 55 por 100 en un grupo, el reparto de los puestos se haría por representación proporcional, según la regla de la media más fuerte entre las listas y los grupos de listas combinadas, contándose a estos últimos como una sola y única lista.

Frente al proyecto se situaron de manera neta los republicanos populares. La actitud de la S. F. I. O. es, según ya se expresó, más conciliatoria. Los radicales, los independientes y el P. R. L. apoyan la segunda vuelta. M. Giacobbi, ministro sin cartera, encargado de la reforma electoral, continuó siempre dispuesto a dimitir de no obtener satisfacción a este respecto. De todas formas, se notaba una tendencia marcada a hacer todos los esfuerzos necesarios para evitar la crisis y para conseguir que haya una nueva ley. El gobierno decidió a última hora autorizar al presidente del Consejo a plantear la cuestión de confianza para las disposiciones de la reforma electoral que tradujesen su carácter mayoritario. Se acordó, igualmente, que no sería presentada aquélla frente a una enmienda que sustituyese en el proyecto gubernamental la segunda vuelta por la vuelta única.

En medio de una atmósfera de creciente nervosismo, la Asamblea otorgó un voto favorable al gobierno y acordó tomar en consideración su proyecto por tan escaso margen (243 votos contra 216), que Pleven presentó la dimisión al Presidente Auriol. Este no la aceptó, guiado por la idea de salvar lo más posible, y pretextando que mientras no hubiese una votación desfavorable seguiría en la misma actitud. Sin embargo, cuando al día siguiente, y después de rechazar la Asamblea el principio de la vuelta única por 311 votos contra 295, obtuvo el gobierno un nuevo voto de confianza —con el apoyo, esta vez, del P. C. F.—, Pleven volvió a presentar la dimisión desu gobierno, y el Presidente la aceptó, por fin.

Entonces empezó para el supremo magistrado la labor de encontrar, en medio de aquella falta completa de unanimidad, el hombre capaz de sacarles del atolladero en que se hallaban. Se ba-

rajaron los nombres de las personalidades preeminentes de los partidos del centro y de la izquierda; alguno de ellos llegó incluso a solicitar su investidura a la Cámara; pero, en la actualidad, las crisis no se hacen ni se resuelven en plena sesión, como ocurría antes, ni tampoco se forman los Gabinetes por medio de negociaciones individuales. La resolución de aquéllas y la formación de éstos es hogaño el resultado de apreciaciones cuidadosas, sabias y complicadas entre los partidos más importantes, calibrándose sutilmente todas las posibilidades que se ofrecen. El que la Asamblea confiera la investidura al futuro presidente y dé el placet al equipo y al programa, no tiene ya sino un carácter simbólico, determinado como está todo de antemano por los acuerdos logrados en las sedes de los partidos.

Queuille tuvo que adaptarse a la única posibilidad que quedaba: formar un gobierno casi similar al precedente con un programa «modesto y limitado». Limitado en el tiempo y en cuanto a las materias que se proponía atender. Y modesto en cuanto que quería evitar lo más posible el predeterminar con sus actos las presuntas actitudes de los gobiernos que se formen después de las elecciones. El gobierno adoptará exclusivamente las medidas económicas más perentorias —con las que pueda atraerse a los socialistas—, hará que se vote el presupuesto, que se acepte en segunda lectura el proyecto de reforma constitucional y, en cuanto a la reforma electoral, exigirá que sea de base mayoritaria «de acuerdo con las Asambleas»; procurará, finalmente, que la fecha de las próximas elecciones sea antes de los permisos de verano y de los trabajos agrícolas.

Una vez consolidado el gobierno, volvió a ocuparse la Asamblea del problema más acuciante: el de la reforma electoral. En una sola sesión se aprobó la enmienda Dalachenal (que antes había sido rechazada), en la que se había sustituido la segunda vuelta por el escrutinio mayoritario departamental con vuelta única (318 votos contra 282), y también con el concurso de los socialistas se adoptó la nueva enmienda de Rocques (M. R. P.), quien pidió que se añadiesen las palabras «con listas combinadas», por 313 votos contra 286.

Se había llegado a un acuerdo después de discusiones iniciadas en diciembre de 1950 con respecto a los principios fundamentales del proyecto de reforma. Faltaban los detalles de las condiciones de elección de las listas y del reparto de los puestos. El camino se re-

corre ahora rápidamente, y a finales de marzo queda completada la elaboración del proyecto. En términos generales, éste comprende los puntos siguientes:

Modalidades de escrutinio.—Los diputados de la Francia metropolitana se elegirán por escrutinio de lista departamental mayoritaria con vuelta única, con posibilidad para las listas de combinarse, admitiéndose la modificación de la composición de las listas —«panachage»— y el voto preferente o modificación del orden de las mismas. Este mismo sistema electoral se aplicará a los departamentos argelinos. En los departamentos de Guadalupe, de Martinica y de la Reunión, la elección tendrá lugar por el sistema de la representación proporcional, según la regla del resto más fuerte. En la Guayana, que forma una circunscripción única, la elección tendrá lugar por escrutinio uninominal con vuelta única. La votación tendrá lugar por circunscripciones y cada departamento constituirá una circunscripción, a excepción de los de Bouches du Rhône, del Norte, del Paso de Calais, Ródano, Sena, Sena y Oise, Sena inferior y de la Gironda, que se subdividen en varias.

Condiciones para que las listas puedan combinarse.—La combinación de listas no es posible en el marco de la circunscripción más que entre las listas de partidos o agrupaciones nacionales o listas compuestas únicamente por candidatos que pertenezcan a partidos o agrupaciones nacionales. La combinación que se realice entre dos o varias listas no puede ser ampliada más que con el consentimiento de todos los candidatos que entraban en la combinación. Se considera *nacional* a todo partido o agrupación que presente uno o varios candidatos en un mínimo de treinta departamentos bajo la misma denominación. Esta condición debe comprobarse por medio de declaraciones de candidaturas presentadas al Ministerio del Interior, a lo más tardar ocho días antes de la apertura de la campaña electoral. Las declaraciones de las combinaciones deben ser depositadas en la prefectura del departamento cuando menos tres días antes de la apertura de la campaña electoral. El ministro del Interior vendrá obligado a hacer públicas, por medio de las prefecturas, las combinaciones entre listas de partidos o agrupaciones nacionales.

Elección de las listas y reparto de los puestos.—Se elige la lista que haya obtenido la mayoría absoluta. Si ninguna lista obtuviese mayoría y si un grupo de listas combinadas totalizase por lo menos el 50 por 100 de los sufragios expresados, le serán atribuí-

dos a ella todos los puestos, repartiéndose éstos entre los componentes siguiendo la regla de la media más fuerte. En el caso de que ninguna lista, ni ningún grupo de listas llenase las condiciones expresadas más arriba, los puestos se repartirán por representación proporcional, siguiendo la regla de la media más fuerte, considerándose a las listas combinadas como una lista única para la atribución de los puestos y haciéndose el reparto entre ellas siguiendo la regla de la media más fuerte. No será conferido ningún puesto a las listas que no hayan obtenido, por lo menos, el 5 por 100 de los sufragios expresados, no entrando a formar parte del cómputo general atribuido a las listas combinadas ninguno de estos votos.

Elecciones parciales.—Con el fin de proveer las vacantes aisladas que se produjesen por la causa que fuese, se procederá a llevar a cabo elecciones parciales, siguiendo el sistema de escrutinio mayoritario de vuelta única, en un plazo de dos meses. En caso de anulación de las elecciones o de haber varias vacantes simultáneamente, el régimen electoral normal se aplicará en un plazo de dos meses también.

En cuanto a los *departamentos del Sena y del Sena y Oise*, se aplicará el sistema de la representación proporcional en forma idéntica a como se hizo en 1946. En estos departamentos no habrá elecciones parciales. Si hubiese alguna vacante durante el período legislativo será llenada aquélla por el candidato que siga en orden en la lista del partido a que perteneciese el diputado que la causó.

Para los *territorios de Ultramar* se establecerá un proyecto especial.

La elaboración del proyecto culminó con la aprobación del conjunto por la Asamblea Nacional por 263 votos contra 251. Votaron en favor la S. F. I. O., el M. R. P., algunos radicales y otros independientes. En contra, el P. C. F., el R. P. F. y algunos centristas y derechistas. El proyecto presenta una fórmula mixta, de compromiso entre el actual sistema de la representación proporcional y el mayoritario. Sus artífices esperan que, de celebrarse las elecciones según la norma aprobada, se reducirá la representación comunista a la mitad aproximadamente, aunque no disminuya sensiblemente el número de sufragios que el P. C. F. obtenga a su favor. En el extremo opuesto, el R. P. F. perdería aún mucho más.

El proyecto ha pasado a manos del Consejo de la República, quien le tendrá en examen por lo menos durante quince días, ya que la «Cámara de la reflexión» trabaja con bastante calma. A pesar de la fuerte oposición que debería encontrar en ella el proyecto, dado que los consejeros son partidarios en gran mayoría del sistema de escrutinio de distrito con segunda vuelta, no parece que volverá a la Cámara sensiblemente reformado, pues si se quiere que las elecciones se celebren el 10 de junio —y según la ley vigente tienen que convocarse veintinueve días antes del escrutinio— hay que evitar un debate excesivamente largo en la Asamblea. De votar el Consejo alguna enmienda fundamental por mayoría absoluta de sus componentes, pasará, con esta reforma, a la Asamblea, quien, si tiene que dejarla sin valor, necesitará rechazarla también por mayoría constitucional. Si no se obtiene esta mayoría el proyecto quedará sin efecto y se volverán a celebrar las elecciones próximas según el sistema de representación proporcional. También cabe que antes de votarse la posible enmienda del Consejo de la República decida la Asamblea, por mayoría simple, que la votación de la segunda lectura no se celebre en la tribuna, en cuyo caso no hace falta la mayoría absoluta y el proyecto se convertirá en ley. Todo parece indicar, por ahora, que bien que las modificaciones que el Consejo aporte sean de poca monta, bien que se verifique el segundo supuesto de los antes apuntados —contando en este caso con que los demás proyectos que tiene entre manos la Asamblea no le resten demasiado tiempo— podrán celebrarse las elecciones en la fecha prevista por el jefe del gobierno y con la pauta de la nueva ley electoral.

ANGEL TRAPERO