

EL SISTEMA ELECTORAL FRANCÉS DESDE 1789: CONTINUIDAD Y CAMBIO *

Ángel J. SÁNCHEZ NAVARRO

Departamento de Derecho Constitucional
Facultad de Derecho
Universidad Complutense de Madrid
angeljsn@der.ucm.es

RESUMEN

El trabajo expone brevemente algunos rasgos de la evolución del Derecho electoral francés desde finales del siglo XVIII. Subraya que, por debajo de las múltiples reformas habidas en esta materia, cabe apreciar evidentes continuidades, especialmente en lo que hace a la fórmula electoral (mayoritaria, uninominal, a varias vueltas). Lo cual lógicamente no oculta los profundos cambios experimentados por la propia significación del sistema electoral, sobre todo en un contexto en que las opciones políticas del legislador se ven radicalmente limitadas por la eficacia jurídica del principio de constitucionalidad.

Palabras clave: Derecho electoral, sistema electoral, Derecho francés, historia electoral, sistema mayoritario, principio de constitucionalidad.

ABSTRACT

This piece of work briefly lists some features of the evolution of the French electoral system from the end of 18th Century. It highlights the continuities that can be noticed under the various reforms accomplished in such sphere, particularly regarding the voting system (majority formula, single-member districts, multiple round elections). However, these continuities cannot hide the deep changes suffered by the very meaning of the election voting system, especially in a context where the political options of the law-maker are strongly limited by the binding effects of the principle of constitutionality.

Keywords: Electoral Law, voting system, French Law, electoral history, majority system, principle of constitutionality.

ZUSSAMENFASSUNG

Die vorliegende Arbeit stellt in kurzer Form einige Merkmale der Wahlrechtsentwicklung seit dem Ende des 18. Jahrhunderts in Frankreich dar. Die Arbeit stellt heraus, dass, neben den vielfältigen Reformen, die auf diesem Gebiet stattfanden,

* Estas páginas recogen parte de un trabajo más amplio, en vías de terminación, sobre esta misma materia.

den, sich eine Kontinuität, besonders bezüglich der Wahlformel (Mehrheitswahl, Persönlichkeitswahl, mehrfache Wahlgänge) aufzeigen lässt. Dies verdeckt logischerweise nicht die verschiedenartigen Veränderungen, welche die Bedeutung des Wahlsystems durchlaufen hat, besonders in einem Kontext, in dem die politischen Optionen des Gesetzgebers radikal durch eine effiziente Rechtsprechung des Prinzips der Verfassungsmäßigkeit begrenzt werden.

Schlüsselwörter: Wahlrecht, Wahlsystem, Französisches Recht, Wahlgeschichte, Mehrheitswahlsystem, Prinzip der Verfassungsmäßigkeit.

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO: EL DERECHO ELECTORAL COMO OBJETO DE ESTUDIO.—II. EL CASO FRANCÉS COMO MARCO.—1. Elementos de continuidad: la fórmula electoral.—2. Un cambio fundamental: la constitucionalización del Derecho electoral.—III. A MODO DE CONCLUSIÓN.

I. PLANTEAMIENTO: EL DERECHO ELECTORAL COMO OBJETO DE ESTUDIO

Decía el maestro García de Enterría que «la conversión de la metafísica en técnica» era la tarea jurídica esencial del iuspublicista¹. Pues bien, el principio metafísico del poder del pueblo se realiza a través de un mecanismo técnico, la elección, a través del cual se integra la voluntad popular en el aparato estatal, articulando así el principio democrático, único fundamento legítimo del poder político en el Estado contemporáneo. En consecuencia, la elección adquiere una posición central en el esquema institucional de la democracia representativa o parlamentaria. Y el Derecho constitucional, como control del poder mediante reglas jurídicas, encuentra en las elecciones uno de sus principales objetos de regulación y estudio, dando así lugar al «Derecho electoral».

Las normas que ordenan esta materia son múltiples y de distinta importancia política. En particular, la noción del «sistema electoral» designa, en un sentido estricto, al conjunto de decisiones *políticas* centrales que todo legislador debe adoptar a la hora de redactar una ley electoral, y que se concretan jurídicamente en la adopción de un mecanismo que permite traducir la fuerza electoral (número de votos) obtenida por cada candidato en fuerza parlamentaria (número de escaños).

¹ E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)», *Revista de Administración Pública*, núm. 38 (1962), pp. 159 y 161.

Así pues, dada una concreta correlación de fuerzas en el seno de una sociedad, el resultado «efectivo» de las elecciones o la correlación de fuerzas en el ámbito parlamentario dependerá de la adopción de uno u otro de los sistemas existentes, lo que pone de manifiesto la trascendencia institucional de ese mecanismo técnico.

Ello explica la recurrente discusión existente en casi todos los países libres sobre el sistema electoral. Un debate que suele girar en torno a la justificación y los efectos de tales fórmulas, y cuya dificultad deriva precisamente de su ya señalada vinculación con el principio democrático. En definitiva, todas las funciones del Derecho electoral «pueden resumirse en una: organizar la democracia representativa *expresando sus valores*»², de modo que el estudio del debate sobre el sistema electoral en un ordenamiento determinado permite conocer cuáles son los valores que dicho ordenamiento consagra.

Evidentemente, la opción por un sistema concreto es, en última instancia, una decisión política, de selección y jerarquización de objetivos. Sin embargo, tal decisión está condicionada —en proporciones que varían en cada caso— por una serie de factores que, para Santolaya, pueden reconducirse a tres grupos³:

1. Factores jurídicos: el régimen electoral supone la objetivación normativa de unas reglas, por lo que su producción está sujeta a requisitos formales de validez jurídica. En particular, la disponibilidad de esta materia para el legislador ordinario es un factor variable, dependiente en particular de la afirmación del principio de constitucionalidad, como límite jurídico efectivo a la regla democrática de las mayorías.

2. Factores politológicos: evidentemente, las reglas del juego afectan, en primer lugar, a los jugadores, y su valoración dependerá, en consecuencia, de la relación de fuerzas existente en una sociedad en un momento dado.

3. Factores históricos: como afirmaba Quevedo, «parece prudencia que las leyes particulares de cada reino sean conformes a la naturaleza de cada nación; que no todos los cuerpos se curan con unas mismas medicinas, y medicinas son las leyes como cuerpo las naciones». Ello resulta particularmente cierto en el ámbito electoral, donde «cada país tiende a iden-

² A. DE CABO, *El Derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, México DF, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, p. 119.

³ P. SANTOLAYA MACHETTI, *Manual de procedimiento electoral*, 3.ª ed., Madrid, Ministerio de Justicia e Interior, 1995, p. 17.

tificarse con “su” sistema electoral», como institución que encarna valores y resume sus procesos históricos específicos.

En este marco, la alternativa básica se plantea entre los principios mayoritario y representativo: aquel, de mayor raigambre histórica, se presenta como encarnación del valor «eficacia», en tanto su funcionamiento favorece la traducción de la voluntad popular en mayorías parlamentarias sólidas, homogéneas y estables, capaces de sostener opciones de gobierno con esos mismos rasgos. Por el contrario, el principio representativo, más reciente y que en el último siglo ha conocido un gran desarrollo y expansión, aparece vinculado a otros valores, en particular el de «justicia», en tanto permite una «justa presencia» de las opiniones sociales en el órgano representativo, de modo que normalmente expresa mejor el pluralismo social y político. Tal contraposición es, como mínimo, muy discutible, puesto que todos esos valores deben estar presentes en un sistema que se pretenda democrático. Lo que se discute es, en definitiva, la prioridad que se otorga a unos u otros, justificando así la adopción de alguno de los múltiples sistemas existentes, en una opción política por naturaleza que el Derecho no puede resolver⁴, pero que el Derecho debe tener en cuenta para una correcta comprensión y aplicación de estas normas.

Pues bien, como señalara José Antonio Alonso de Antonio, la tarea del constitucionalista «ha de ser, desde luego, interpretar los preceptos y las instituciones jurídico-constitucionales mediante un método escrupulosamente jurídico [...], pero enraizándolos en el *régimen político* concreto y, por tanto, teniendo muy en cuenta el contexto general político, histórico, social, económico y filosófico en que se insertan»⁵. Y en esa línea, estas páginas pretenden revisar algunos aspectos del sistema electoral, y muy especialmente las fórmulas electorales, en un contexto histórico y político concreto: el francés.

⁴ Así, el *Código de Buenas prácticas en materia electoral* de la «Comisión para la Democracia por el Derecho» del Consejo de Europa («Comisión de Venecia») únicamente establece, en este punto, que «la elección del sistema electoral es libre», siempre que se respeten los principios básicos recogidos en dicho Código (CDL-AD (2002)023rev2).

⁵ En «*La ilusión política: ¿hay que reinventar la democracia en España?*», reseña de la obra del mismo título de M. JIMÉNEZ DE PARGA Y CABRERA, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 82 (1993), pp. 334-335. Idea repetida poco después en otra reseña, esta vez a una obra de J. DE ESTEBAN [«El estado de la Constitución», en la misma *Revista*, núm. 82 (1993), p. 363].

II. EL CASO FRANCÉS COMO MARCO

Entre las muchas sociedades que en tiempos recientes han discutido esta cuestión, Francia presenta características propias que la hacen idónea para un estudio detallado. En primer lugar, ha constituido siempre un auténtico «laboratorio constitucional», cuyos experimentos han influido considerablemente en otros regímenes, como el español. En segundo término, hace algo más de cuatro décadas contempló la sucesión de dos reformas electorales profundas, que fijaron sistemas antagónicos (en 1985, el proporcional; en 1986, el mayoritario, restableciendo el régimen vigente desde 1958). Finalmente, desde una perspectiva estrictamente jurídica, el Derecho francés ha conocido durante la V República una profunda transformación derivada de la afirmación de la Constitución como auténtica norma jurídica, modificando sin duda el contexto que rodea a esta decisión básica.

En definitiva, durante la mayor parte de la historia constitucional, en Francia (como en muchos otros países), la adopción de un concreto sistema electoral era una decisión puramente política, limitándose la faceta jurídica a su incorporación a una norma, de eficacia en muchos casos más que discutible: el poder disponía libremente del derecho, por lo que no podía considerarse sujeto al mismo. La regla era que la mayoría establecía libremente «su» sistema electoral, sin ningún límite (material, temporal, etc.), lo que justificaba su estudio por métodos históricos y de ciencia política.

Sin embargo, la afirmación de la Constitución como Norma ha producido, también en esta materia, un alto grado de juridificación, permitiendo introducir el análisis estrictamente jurídico. El Consejo Constitucional ha sido el órgano encargado de actualizar los límites a la capacidad de actuación del legislador en la fijación de las «reglas del juego electoral», deduciendo de algunos principios constitucionales los parámetros de adecuación constitucional a los que, desde ese momento, debe sujetarse el debate político... Sin perjuicio, naturalmente, de que en esta materia exista un núcleo de decisión esencial e irreductiblemente política, que el derecho no puede agotar.

1. Elementos de continuidad: la fórmula electoral

Pues bien, en este contexto, el examen histórico del Derecho electoral francés pone de manifiesto, en primer lugar, la asombrosa variedad de

fórmulas y sistemas electorales que el citado «laboratorio constitucional» francés ha experimentado. Y así, ciñéndonos al ámbito de las elecciones legislativas a la Cámara Baja, encontramos prácticamente todas las opciones concebibles: mayoritarias (a una o a dos vueltas; uninominales, plurinominales o de lista, con o sin barrera mínima de votos), proporcionales (con listas abiertas o cerradas, con atribución de restos a la media más alta, o al resto más alto); mixtas...; exigencias de mayorías absolutas o relativas para que un candidato sea elegido; circunscripciones diversas... Todo ello pese a que, dado el reciente origen de las fórmulas proporcionales, hasta 1919 la historia electoral francesa solo registre sistemas mayoritarios.

Ese dinamismo hace aún más destacable la continuidad que se aprecia en algunos elementos centrales del régimen electoral francés con una perspectiva de más de dos siglos, sin ocultar en modo alguno la obvia y radical transformación del contexto en que tales reglas operan, y, por tanto, de su significación jurídica y política.

El principal cambio, obviamente, es el que atañe a la concepción misma de la sociedad y su gobierno. No parece necesario insistir en que nada tienen que ver los Estados Generales de 1789 con la Asamblea Nacional de la V República, lo que priva de sentido a cualquier intento de comparar ambas instituciones en cuanto a su posición en del sistema político, a sus funciones, al estatuto de sus miembros, etc.

Sin embargo, y pese a que la significación de la elección misma varíe por completo, en lo relativo concretamente a la fórmula electoral la semejanza parece evidente, hasta el punto de poder afirmarse que «el escrutinio mayoritario a dos vueltas... es el heredero directo del sistema electoral de 1789», resultado último de una evolución desarrollada en los cinco siglos anteriores⁶. Y, en efecto, el Reglamento electoral de 24 de enero de 1789 señalaba que habían de realizarse tantas votaciones «cuantos diputados hayan de elegirse», siendo declarados electos los candidatos que obtuvieran la mayoría, definida como «un voto más de la mitad de los sufragios de la asamblea» de electores. En defecto de dicha mayoría absoluta, había de celebrarse una segunda votación, en la misma forma; y si tampoco así se lograra la elección del representante, tenía lugar una tercera vuelta, limitada a los dos candidatos más votados. Esta tercera vuelta, pues, era definitiva, previéndose que en caso de empate sería elegido el candidato de mayor edad.

⁶ J. CADART, «Le régime électoral des États Généraux de 1789 et ses origines (1302-1614)», *Annales de l'Université de Lyon*, núm. 11 (1952), p. 5.

Como es bien sabido, el régimen electoral vigente en Francia desde 1958 (con la única interrupción del periodo 1985-1986) establece que «los diputados son elegidos mediante escrutinio uninominal mayoritario a dos vueltas», de modo que la elección en primera vuelta requiere igualmente «la mayoría absoluta de los votos emitidos», además de un umbral mínimo de votos fijado en «la cuarta parte del número de electores inscritos». «En la segunda vuelta [casi siempre, aunque no siempre, entre dos únicos candidatos] «es suficiente la mayoría relativa», y también, «en caso de igualdad de votos, es elegido el candidato de mayor edad»⁷.

Así pues, y pese a que ambos textos legales están separados no solo por dos siglos de historia, sino también por más de veinte reformas legislativas con incidencia sobre la fórmula electoral las semejanzas son patentes: elección individual, por mayoría absoluta en primera votación, bastando la mayoría simple en la última; recurso al criterio de edad en caso de empate... Las diferencias (al margen por supuesto de las que se refieren a la extensión del sufragio) son claras, pero menores: basta mencionar la existencia de distritos plurinominales en vez de uninominales (aunque ello deba matizarse: muchas elecciones eran uninominales al repartirse los diputados entre los diversos estamentos); o la previsión de tres vueltas en vez de dos.

La mayor parte de los elementos sustantivos del régimen electoral establecido en 1958 por la V República francesa tenían ya, pues, una larga tradición en ese país. Quedan al margen otros aspectos de importancia no menor, como la evolución del *voto-función* censitario (vinculado a la noción de soberanía nacional) hasta el *voto-derecho* universal (expresión de la soberanía popular); la ampliación del sufragio (que desde 1848, y pese a algunos altibajos que afectan no tanto al principio en sí como a su instrumentación, se extiende a todos los electores varones, para alcanzar a las mujeres en 1944), o las diferentes modalidades de articulación del

⁷ *Code électoral* francés (Parte Legislativa, Libro Primero, Título II, Capítulo II, *Mode de scrutin*: arts. L. 123 a L. 126). Cabe señalar que, en las últimas elecciones de junio de 2017, la crisis de los partidos tradicionales y la baja participación (inferior al 50 por 100) se combinaron para determinar, por una parte, que solo 4 circunscripciones eligieran a su representante en primera vuelta (en 2012 habían sido 36); y, por otra, que la práctica totalidad de las circunscripciones (572 sobre 573) se decidieran, en segunda vuelta, en «duelos» entre dos candidatos (en su inmensa mayoría [453 casos] uno de ellos era de *La République en Marche*); solo en una circunscripción se calificaron tres candidatos («triangular»). En 2012, los «duelos» fueron 495 (casi siempre [417 casos] entre candidatos de los bloques de izquierda y derecha); y las «triangulares» (incluyendo normalmente a candidatos del *Front National*) ascendieron a 46.

sufragio (directo o indirecto, con o sin voto preferencial, con combinación de listas, etc).

En lo que atañe más concretamente a la fórmula electoral aún hoy vigente, y en adición a los criterios ya mencionados como presentes en 1789 (en particular, la mayoría absoluta como requisito de elección del representante), puede afirmarse que desde 1830 la primacía del sufragio uninominal solo ha cedido en favor del voto categórico de lista en seis periodos muy breves (1848-1852; 1871-1875; 1885-1889; 1919-1927; 1944-1958 y 1985-1986), que en su conjunto no suman tres décadas. Que, además de alcanzar la mayoría requerida, la exigencia de un número mínimo de sufragios para ser elegido en primera vuelta se remonta hasta 1817. Y que las tres vueltas de los Estados Generales se mantienen hasta 1848, reduciéndose a dos desde 1852...

En síntesis, aparece así un sistema electoral típicamente francés: mayoritario, que combina el sufragio directo (universal masculino desde 1848), en distritos uninominales, con la exigencia de mayoría absoluta y número mínimo de votos en la primera vuelta, bastando la mayoría simple en la última (sea la segunda, o la tercera). Ese esquema es el que ha regido las elecciones francesas en 150 de los últimos 185 años (desde 1831), dejando solo de estar vigente durante los seis periodos señalados, el más prolongado de los cuales apenas duró quince años. No resulta pues descabellado calificar esa arquitectura general del sistema electoral como auténtico «derecho común de la legislación electoral», según la expresión que en 1873 utilizara ante la Asamblea el ponente de la ley electoral aprobada en esa fecha⁸.

Dentro de esa larga historia, el debate entre fórmulas electorales mayoritarias y proporcionales es relativamente moderno. De hecho, hasta 1875 no se planteó ante el Parlamento francés la primera propuesta para establecer una fórmula de votación «proporcional a la importancia numérica de los diferentes grupos de opinión o de interés», y solo en 1919 se impuso un sistema sedicentemente proporcional (cuyo análisis detallado cuestiona severamente tal denominación). Desde el abandono de esa fórmula, en 1927, solo se volvió fugazmente a la representación proporcional entre 1945 y 1958 (aunque a partir de 1951 el mecanismo proporcional fuese alterado, hasta su práctica eliminación) y, por último, entre 1985 y 1986: el predominio de las fórmulas mayoritarias es, pues, históricamente abrumador.

⁸ A. LEFÈVRE-PONTALIS, «Rapport», *Dalloz: Recueil périodique et critique de jurisprudence, de législation et de doctrine*, 4.^a parte, Paris, Jurisprudence Générale, 1873, p. 25.

De ahí que cuando, con relativa frecuencia, se oyen voces que reivindican el escrutinio uninominal a dos vueltas como «una de las bases de la República», sea posible argumentar que tal fórmula, ciertamente consolidada durante la III República, responde a una tradición jurídica muy anterior, que encontró una formulación prácticamente idéntica a la actual bajo el Imperio de (Luis) Napoleón III.

A grandes rasgos, y con el evidente e inevitable riesgo de incurrir en una generalización, como todas, probablemente excesiva, cabe apuntar que la opción política adoptada en esta materia suele seguir ciertas «rutinas» o reglas. Así, el escrutinio de lista (en su variante mayoritaria hasta entrado el siglo XX; vinculado a la representación proporcional desde entonces) aparece en todas las épocas de *euforia liberal*, cuando los datos generales de la política permiten desarrollar la democracia política, o impulsar un «cambio». Sin embargo, históricamente tales esperanzas de cambio eran siempre (y rápidamente) truncadas, provocando casi indefectiblemente, en lo que aquí interesa, el inmediato y «eterno retorno» al escrutinio mayoritario uninominal. En palabras de un tratadista francés, «el primer sistema se anuncia generoso en su principio, pero es desgraciadamente ineficaz. El segundo, más pegado a la realidad en sus objetivos, más práctico, cumple sus promesas, pero es abandonado cuando la seguridad que garantiza deja de satisfacer a la opinión general, movida por la esperanza de un nuevo ideal»⁹.

Los datos refuerzan, con carácter general, esa diferenciación: no deja de ser significativo que la introducción del sufragio de lista (aún mayoritario) acompañe a la instauración de las II y III Repúblicas, ambas «progresistas» (en 1848 y 1871); o que se estableciese, ya como proporcional, en momentos en que hacía falta empezar de nuevo a reconstruir un país desolado por la guerra (en 1919 y 1945); o, por último, como manifestación del auge de fuerzas «progresistas» en sus respectivos contextos históricos: en 1885, los republicanos de Gambetta; en 1985, el socialismo de Mitterrand.

Por el contrario, el peso de la tradición histórica que subyace al voto uninominal —lógicamente, mayoritario— aparece vinculado a movimientos conservadores, cuando la reacción defensiva por parte del poder se impone sobre otras preocupaciones, para restablecer el «orden» en casos de crisis de todo el régimen (como ocurrió en 1820, en 1852, o en 1958); para ralentizar la dinámica política en momentos posteriores a periodos de

⁹ L. TROTABAS, «Réflexions sur la réforme électorale», *Recueil Dalloz (Chronique)*, 1951, 21^e cahier, p. 80.

rápidos cambios (como en 1875 y, posiblemente, en 1986); o, simplemente, para evitar otros posibles peligros: resulta paradigmática, en este sentido, la reforma de 1889 para limitar los posibles efectos de la popularidad de una figura «antisistema», como la del General Boulanger.

Desde la perspectiva jurídica, también la atribución de la materia electoral al dominio de la ley ordinaria, y consecuentemente al poder de las cambiantes mayorías de cada momento encuentra similares raíces históricas, remontándose hasta 1814. Antes, las Constituciones del periodo post-revolucionario regulaban minuciosamente el proceso electoral. Sin embargo, la Carta de 1814 se limitaba a ordenar algunos aspectos básicos, remitiéndose en su art. 35 a la ley para todo lo demás. A partir de entonces, el Derecho Público francés ha mantenido como una tradición, así reconocida, la partición de esta materia: el principio electoral forma parte del «pacto fundamental» que la Constitución consagra; pero sus modalidades pueden variar, por lo que su concreción corresponde a las ocasionales mayorías parlamentarias.

Esa tradición, reiteradamente configurada además como auténtica «tradición republicana», operó aún en el proceso que condujo a la aprobación de la Constitución de 1958. Así lo pusieron de manifiesto los debates parlamentarios previos a la aprobación de las leyes de 3 de junio de 1958: de una parte, la ley constitucional, que atribuía al Gobierno de concentración presidido por De Gaulle la facultad de elaborar una nueva Constitución; de otra, la ley de plenos poderes que le otorgaba además la capacidad para dictar «por decretos, denominados ordenanzas, las disposiciones que considerara necesarias para el funcionamiento de la nación, que podrían en particular derogar, modificar o reemplazar las leyes en vigor», en un plazo de seis meses, y sujetas a ratificación *a posteriori* por parte de la Asamblea Nacional. Entre los límites *ratione materiae* fijados por la ley a la capacidad legislativa del Gobierno, se introdujo expresamente, por exigencia de la Asamblea, la relativa «a la legislación electoral». Incluso, el Ministro encargado de defender el proyecto gubernamental remarcó «la intención del Gobierno de no proceder por decreto u ordenanza a la modificación de la legislación electoral¹⁰, mientras que otro miembro del Gobierno (nada menos que Guy Mollet) negó la intención del Ejecutivo de incluir en la Constitución la ley electoral.

¹⁰ Lo que motivó la retirada de alguna enmienda en ese mismo sentido, y el rechazo de otra que solicitaba, por el contrario, que el Gobierno ejerciera esa función. En este punto, el ponente afirmó que «la Comisión no aceptaría que la legislación electoral pudiera establecerse por decreto, lo que sería verdaderamente una innovación de carácter desacostumbrado».

Esta posibilidad, sin embargo, se barajó durante el proceso constituyente: obviamente, y dejando al margen los eventuales efectos de una declaración política ante la Cámara, desde una perspectiva jurídica era difícil oponer al poder constituyente una «reserva de ley ordinaria». Además, como se llegó a afirmar en una nota técnica, dicha reserva no respondía exactamente a una inconfundible *tradición republicana*, sino más bien «a la tradición de la monarquía parlamentaria y la de las leyes constitucionales de 1875», mientras que cabría alegar una *tradición republicana alternativa* fundada en las primeras Constituciones republicanas, que sí regulaban la materia electoral.

En definitiva, la Constitución estableció finalmente un doble régimen jurídico en esta materia: el primero, «ordinario», respetaba la señalada tradición del Derecho francés, atribuyendo al Parlamento la competencia para establecer, mediante ley ordinaria, el régimen electoral de las Asambleas parlamentarias (art. 34); y mediante ley orgánica, algunos de sus elementos, como la duración del mandato de cada Asamblea, el número y la asignación económica de sus miembros, o el sistema para cubrir los escaños vacantes durante el curso de la legislatura (art. 25).

Ahora bien, junto a ese régimen, la Constitución establecía otro «extraordinario»: en los cuatro meses siguientes a la entrada en vigor del nuevo texto constitucional el Gobierno tendría capacidad de dictar, mediante ordenanzas, «las medidas legislativas necesarias para la puesta en funcionamiento de las nuevas instituciones»; y, en particular, quedaba «autorizado para fijar por medio de ordenanzas con fuerza de ley... el régimen electoral de las Asambleas previstas por la Constitución» (arts. 91 y 92). De esta forma se reafirmaba, y a la vez se exceptuaba, la «tradición republicana», algo que fue lógicamente muy discutido en las peculiares sedes del procedimiento de elaboración de la Norma Fundamental, hasta el punto de que el Comité Consultivo Constitucional llegó a adoptar un texto constitucional que obligaba a aprobar por referéndum la ordenanza electoral. En todo caso, el Gobierno optó definitivamente por esa vía, aprobando el régimen electoral mediante una ordenanza de 13 de octubre de 1958.

Dicha ordenanza estableció un sistema prácticamente idéntico al hoy vigente (escrutinio uninominal mayoritario a dos vueltas, exigiéndose en la primera la mayoría absoluta de los sufragios emitidos y un número de voto igual a la cuarta parte de los electores inscritos; y bastando en la segunda la mayoría simple o relativa; en caso de empate, es elegido el candidato de mayor edad), además, lógicamente, de regular otros muchos aspectos

tos (requisitos para acceder a la segunda vuelta, definición de los distritos, prestación de fianzas y su eventual reembolso, gastos de campaña, etc.).

Inicialmente, la práctica totalidad de los partidos aceptaron este régimen electoral, con la significativa excepción de los comunistas (la fuerza más votada en 1958 y, sin duda, la más perjudicada por el funcionamiento del nuevo sistema). Sin embargo, desde la década siguiente, y en particular desde 1969, la oposición al mismo ganó terreno hasta imponerse en toda la izquierda francesa e, incluso, en sectores moderados y centristas. Este movimiento alcanzó su momento álgido entre 1981 y 1985, cuando la primera mayoría socialista de la V República restableció un sistema proporcional, aunque levemente corregido y, por tanto, no integral. Sin embargo, el nuevo triunfo de los gaullistas y otros sectores moderados, con la inmediata vuelta al escrutinio uninominal en 1986, puso fin a ese experimento. Desde entonces, se ha puesto de manifiesto cierto declive del pensamiento proporcionalista, traducido en la escasa discusión del principio mayoritario vigente y en la formulación de otras alternativas que tienen en común el intento de reformar el régimen electoral, salvaguardando no obstante los valores «mayoritarios» que este encarna, y muy en particular la estabilidad gubernamental facilitada por la obtención de mayorías parlamentarias claras y sólidas.

2. Un cambio fundamental: la constitucionalización del Derecho electoral

De cualquier forma, la señalada continuidad apreciable en la fórmula electoral no puede ocultar la que, probablemente, constituye la más profunda transformación del régimen electoral francés en toda su historia y que, paradójicamente, no resulta de ninguna reforma electoral, sino de la un fenómeno más amplio, que ha supuesto «la innovación mayor de la V República»: el desplazamiento del principio de legalidad, tradicional principio supremo del derecho francés, por el de constitucionalidad.

En efecto, la nueva significación plenamente normativa de la Constitución dentro del régimen jurídico francés ha afectado de lleno a este ámbito, permitiendo al análisis estrictamente jurídico operar en este terreno, que antes le estaba casi vedado. En lo que atañe concretamente a la fórmula electoral, esa evolución supone, ni más ni menos, que esta cuestión ha dejado de ser, como hasta ahora, exclusivamente política para pasar a ser esencialmente jurídica. La «tradición republicana» que reserva esta

materia a la ley (y, por tanto, la sometía al imperio cambiante de las mayorías) no puede ignorar la renovada eficacia de los preceptos constitucionales. En consecuencia, el Parlamento (y el Gobierno, en aquellas parcelas en que puede desempeñar las funciones normativas que la Constitución le atribuye) ya no es libre en la determinación del contenido de la ley. La nueva definición de esta, que en expresión del Consejo Constitucional «no expresa la voluntad general más que dentro del respeto a la Constitución», alcanza al ámbito electoral, de modo que la decisión sobre esta materia, por más que sea política, queda sujeta al control jurisdiccional del Consejo Constitucional como órgano encargado de velar por la corrección constitucional de las leyes.

La aplicación de estos principios a la concreta materia electoral se produce, especialmente, a partir de la decisión núm. 85-196, de 8 de agosto de 1985. Significativamente, esa decisión resolvía un contencioso que no se planteaba en relación con el régimen electoral general francés, sino con el particular ordenamiento establecido para la elección de la Asamblea territorial de Nueva Caledonia, que sobrerrepresentaba a las zonas de población mayoritariamente autóctona, infrarrepresentando correlativamente a la población de origen europeo.

Planteada la cuestión a iniciativa de la oposición parlamentaria, el Consejo Constitucional, en aplicación del art. 3 de la Constitución que establece la soberanía popular y el «sufragio universal, *igual* y secreto», estimó que la Asamblea, «para ser representativa del territorio y de sus habitantes dentro del respeto a [...] la Constitución, debe ser elegida sobre bases esencialmente demográficas; de lo que no se sigue que esta representación deba ser necesariamente proporcional a la población de cada región, ni que no puedan ser tenidos en cuenta otros imperativos de interés general; sin embargo, estas consideraciones no pueden intervenir más que en una medida limitada que, en este caso, ha sido manifiestamente sobrepasada». En consecuencia, la distribución de escaños se declaraba inconstitucional.

Esas proporciones fueron levemente corregidas, pese a lo cual la oposición volvió a recurrir al Consejo, que en su decisión 85-197 de 23 de agosto reprodujo el mismo razonamiento aunque modificase su conclusión al entender que, en este caso, el reconocimiento legislativo de las excepciones legítimas al principio de proporcionalidad no había sobrepasado manifiestamente los límites constitucionales.

En síntesis, la jurisprudencia constitucional resultante de ambas decisiones supone que el legislador, a la hora de delimitar las circunscripciones para la elección de los miembros de Asambleas representativas de natura-

leza política, debe atender *especialmente*, pero no *exclusivamente* al criterio demográfico o proporcional, el cual puede sin embargo modularse en función de otros «imperativos de interés general», dentro de ciertos límites. A partir de aquí, el problema que se plantea es el de cuáles son esos límites, y en qué medida son admisibles (es decir, los límites a los límites). Como es regla común en este tipo de órganos, el Consejo se autolimita, entendiendo que su apreciación no puede ni debe sustituir a la del legislador que goza de legitimación democrática directa, por lo que en caso de duda sobre la adecuación jurídica al marco constitucional debe prevalecer la libertad de decisión política de la mayoría. De ahí que, pese a la subsistencia de una importante desigualdad, en un caso deje sin efecto la norma y en el otro la juzgue admisible.

Esta doctrina del Consejo, inexistente aún en el momento de la reforma de 1985, sí pesó en la elaboración de la ley electoral de 11 de julio de 1986, que restablecía el sufragio uninominal en los mismos términos vigentes hasta 1985. Aprobada tras arduos debates, y con el voto en contra de toda la oposición de izquierda y de extrema derecha, la ley habilitaba al Gobierno para delimitar las necesarias circunscripciones mediante ordenanzas, conforme a los criterios que fijaba su articulado, siguiendo la mencionada jurisprudencia constitucional para evitar cualquier arbitrariedad.

Tales criterios implicaban, además de la periódica revisión de los límites de las circunscripciones «en función de la evolución demográfica», otras cautelas, tanto sustantivas como procedimentales. Así, como regla general, sujeta a posibles excepciones justificadas (y a veces tasadas), las circunscripciones deben estar constituidas por un territorio continuo, respetando siempre que sea posible los límites objetivados de los cantones administrativos; por otra parte, la población de cada una de las circunscripciones de un departamento no puede desviarse más de un 20 por 100 respecto a la media de todas ellas, y ello solo por razón de imperativos de interés general. Además, la ordenanza elaborada por el Gobierno (que, como todas, debía ser informada por el Consejo de Estado: art. 38 C.) ha de someterse al control adicional de una Comisión de sabios «*ad hoc*», formada por seis miembros de altos Cuerpos del Estado (Consejo de Estado, Corte de Casación, y Corte de Cuentas), cuyo examen ha de concretarse en un dictamen público¹¹.

¹¹ Esta Comisión quedó incorporada al art. 25 de la Constitución tras su reforma de 2008, siendo posteriormente desarrollada por la Ley 2009-39, de 13 de enero.

En todo caso, el proceso de delimitación fue particularmente azaroso, requiriendo dos leyes (de 11 de julio y 24 de octubre de 1986); dos recursos de inconstitucionalidad y, por tanto, dos decisiones: 86-208, de 2 de julio, y 86-218 de 18 de noviembre, respectivamente.

Ambos recursos se resolvieron en el mismo sentido, desestimando las alegaciones de los recurrentes y, en consecuencia, declarando los dos textos «no contrarios a la Constitución». En particular, mediante una decisión interpretativa, el Consejo desarrolló en grado extremo los principios ya enunciados en 1985, restringiendo notablemente el margen de actuación del legislador al plantearse cuáles son los «imperativos de interés general susceptibles de atenuar dentro de ciertos límites el *principio demográfico de proporcionalidad*». Éste se erige pues como regla suprema, y las posibles excepciones a su hegemonía están cuidadosamente tasadas, en su naturaleza como en su extensión. Algo que, sin duda, pudo contribuir a que la siguiente revisión de las circunscripciones (operada mediante la Ordenanza 2009-935, de 29 de julio, y ratificada por la Ley 2010-165, de 23 de febrero), resultase menos polémica.

De este modo, la pugna entre el principio mayoritario y el proporcional parece inclinarse en favor de este último, al menos en alguna de sus manifestaciones más importantes, limitando ciertos extremos hasta entonces abandonados a la decisión del legislador. Conforme a una dinámica común a los órganos de control de la constitucionalidad, se otorga progresiva eficacia incluso a aquellos principios constitucionales «más generales y abstractos», como es en este caso el de igualdad, en su proyección sobre el ámbito de la representación política.

En esa medida, la opción entre una u otra fórmula queda progresivamente configurada como una pugna técnica, al menos en un punto nuclear del sistema mayoritario como es la delimitación de las circunscripciones. Con esto, desde luego, no se resuelve el problema de la fórmula electoral; pero sí se «desactiva» casi completamente una de sus más importantes implicaciones. Y, sobre todo, el principio de constitucionalidad se introduce en esta materia que, como tantas otras anteriormente reservadas a la política, queda enmarcada, o controlada, por el derecho, sustrayéndose, al menos parcialmente, a la libre decisión de los políticos.

Ello no obstante, la segunda decisión reconocía que el sistema mayoritario comporta aspectos que por su propia naturaleza son difícilmente controlables caso por caso, de modo que no cabe «ignorar las limitaciones» de ese «encuadramiento jurídico sustancial». Ante la delimitación operada por la ley, el Consejo admitía que no puede ir más allá de los crite-

rios objetivados por la norma: «cualquiera que pueda ser la pertinencia de las críticas» formuladas a la delimitación realizada, lo cierto es que ante «la variedad y complejidad» de los casos particulares, «que pueden dar lugar a soluciones diferentes», «no parece que las opciones efectuadas por el legislador hayan desconocido *manifiestamente* las exigencias constitucionales». Más allá de esos criterios generales, «la Constitución no confiere al Consejo Constitucional un poder general de apreciación y de decisión idéntico al del Parlamento» que le permita examinar «si las circunscripciones han sido objeto de *la delimitación más equitativa posible*».

III. A MODO DE CONCLUSIÓN

Así pues, la evolución de los sistemas electorales en Francia revela que, también en este campo, el principio de constitucionalidad otorga al derecho una poderosa *vis expansiva* en la vida política, subrayando los límites, cada vez más estrictos, dentro de los cuales han de moverse los poderes constituidos. Lo cual, por supuesto, no quiere decir que la política haya perdido su sitio: la opción de fondo sigue siendo netamente política, pero queda eficazmente limitada por el Derecho.

Ciertamente, no cabe predecir cuál puede ser la evolución de esta materia. Ello no obstante, y en línea con la orientación expuesta por José Antonio Alonso de Antonio¹², el examen del «*régimen político* concreto y, por tanto, [...] [d]el contexto general político, histórico, social, económico y filosófico en que se insertan» los preceptos e instituciones (en este caso, electorales) permite apreciar la dificultad que en Francia encuentra el pensamiento proporcionalista, y correlativamente justificar la subsistencia misma del principio mayoritario en la elección de la Asamblea Nacional.

¹² *Vid. supra*, nota 5.