

EL SISTEMA ELECTORAL FRANCÉS*

OLIVIER LECUCQ

*Profesor de Derecho Público en la Universidad de Pau y Pays de l'Adour
Director del Instituto de Estudios Ibéricos e Iberoamericanos*

TRC, núm. 45, 2020, pp. 163-184
ISSN 1139-5583

SUMARIO

I. Características generales del sistema electoral. II. Las principales reformas del sistema electoral.

Definir el sistema electoral como el conjunto de procesos por los que los electores son llamados a elegir a sus representantes en elecciones políticas, ya sean de ámbito nacional o local, así como las consecuencias que resultan de la celebración de los mismos, conlleva la necesidad de realizar una serie de consideraciones previas antes de abordar el caso del sistema electoral francés.

En primer lugar, como en todo estado democrático con un sistema político digno de tal condición, el sistema electoral francés representa, en el plano objetivo, el engranaje esencial de la democracia en la medida en la que refleja el ejercicio de la soberanía popular en el territorio en cuestión. Desde este punto de vista, la Constitución francesa de 1958 consagra la elección como el mecanismo que da expresión a la democracia a través de la que el pueblo elige a sus representantes (Presidente de la República, diputados, senadores y concejales¹), siguiendo el modelo clásico de democracia representativa (el pueblo confía a sus representantes el poder de decisión política a través de la elección²).

* Traducción de Francisco Javier Romero Caro, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Antonio de Nebrija.

1 Artículos 6, 24 y 72.

2 El carácter indirecto del proceso de elección es mayor o menor en función de la existencia, o no, de un mandato imperativo, es decir, en función de si el mandato vincula o no al representante a los deseos previamente expresados por los electores (el mandato imperativo no es de aplicación en un sistema representativo).

Este modo de articular la democracia se diferencia de los mecanismos referendarios³, algunos de los cuales están recogidos en la ley fundamental francesa, mediante los cuales se invita al pueblo, a través del voto y no por elección, a expresar directamente su voluntad para responder a una pregunta y así tomar una decisión, esta vez bajo el sello de la democracia directa. Estos mecanismos no serán objeto de análisis en este artículo (dada su naturaleza no electiva), sin por ello obviar que el referéndum⁴ constituye el mecanismo más democrático⁵, habiendo sido recientemente objeto de varias reformas constitucionales de envergadura en Francia⁶.

En el plano subjetivo, el cual es la otra cara de la lógica representativa, el sistema electoral de todo régimen democrático conlleva que el ciudadano tenga derecho a participar en las elecciones y a ser elegido pues, tal como afirmara el decano Louis Favoreu, «la relación entre electorado y elegibilidad es lógica y forma parte de nuestra tradición constitucional, al menos desde la III República: el derecho de voto y el «derecho de elegibilidad» —siguiendo la formulación del decano Hauriou— son inseparables»⁷. Así pues, el artículo 3 de la Constitución francesa consagra las dos facetas del derecho de sufragio (activo y pasivo)⁸, y la Declaración de Derechos

3 *A fortiori*, cuando el pueblo ejerce el poder de manera directa, aspecto que es, por supuesto, bien difícil a nivel estatal. A la inversa, si el referéndum adquiere la naturaleza de un plebiscito, es decir, no se responde en función de la pregunta planteada, sino de quien la formula, el proceso democrático puede verse gravemente desnaturalizado (ver J.-M. DENQUIN, *Référendum et plébiscite. Essai de théorie générale*, LGDJ, París, 1976).

4 O cualquier otro proceso de este tipo que implique directamente la toma de una decisión por parte de la voluntad popular como, por ejemplo, a través del derecho de petición.

5 A este respecto, cabe señalar que el Consejo constitucional dejó claro que no era competente para controlar la expresión directa de la voluntad popular (véase la decisión n° 2003-469 DC de 26 de marzo de 2003 en relación a la Ley constitucional sobre la organización descentralizada de la República). En todo caso, este podrá controlar la pregunta formulada como sucede en el control (obligatorio) del referéndum de iniciativa compartida previsto en el artículo 11 de la Constitución (ver decisión n° 2019-1 RIP de 9 de mayo de 2019 ; control del procedimiento seguido y del alcance material de la intervención del referéndum).

6 La Constitución de 4 de octubre de 1958 contempla dos modalidades principales de referéndum: la vía del artículo 89 de la Constitución (reforma de la Constitución) y la del artículo 11 (referéndum legislativo nacional). En dos ocasiones, mediante las leyes constitucionales de 4 de agosto de 1995 y de 23 de julio de 2008, las materias objeto de este último referéndum se han ampliado, pudiendo afectar no solo a la organización de los poderes públicos sino también a las modificaciones relativas a la política económica, social o medioambiental de la nación y a los servicios públicos que contribuyen a ella. A esta ampliación, se añaden, junto a los mecanismos referendarios previstos para los territorios de ultramar, los contemplados para las entidades territoriales por la reseñada reforma constitucional de 23 de julio de 2008 (en particular, el procedimiento introducido por el artículo 72-1 de la Constitución que afirma que «En las condiciones previstas por la ley orgánica, los proyectos de deliberación o de actos que sean competencia de una entidad territorial podrán, por iniciativa de ésta, someterse a través de un referéndum, al acuerdo de los electores de esta entidad.»). La Asamblea Nacional se encuentra actualmente tramitando un proyecto de ley constitucional (nº 2203 XX el 29 de agosto de 2019) que pretende, por otro lado, ampliar la posibilidad de recurrir al referéndum de iniciativa compartida.

7 RDP, 1983, p. 389.

8 «La soberanía nacional reside en el pueblo, que la ejerce a través de sus representantes y por medio del referéndum. Ningún sector del pueblo ni ningún individuo podrá arrogarse su ejercicio. El sufragio podrá ser directo o indirecto en las condiciones previstas en la Constitución y será siempre universal, igual y secreto. Son electores, de acuerdo con lo que disponga la ley, todos los nacionales franceses mayores de edad de ambos性es que estén en el pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos.» Acerca del alcance del

del Hombre y del Ciudadano de 1789 (DDHC) las contempla, en la misma línea, como un punto cardinal de su sustrato universal al afirmar en su artículo 6 que: «la Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los Ciudadanos tienen derecho a contribuir a su elaboración, personalmente o a través de sus Representantes». Y aunque huelga decir que este derecho no es absoluto y que puede ser restringido, fundamentalmente en función de la edad o de la capacidad⁹, tanto las normas como las jurisprudencia constitucional lo contemplan como un elemento esencial de la vida democrática, tanto en términos de universalidad como de igualdad de sufragio¹⁰. Por otra parte, a este respecto no solo se protege al «ciudadano elector» sino también al «ciudadano militante» en la medida en que este último debe poder hacer valer sus opiniones no solo a través del derecho de voto, sino también a través de las libertades colectivas que vertebran el sistema electoral y la vida política (libertades de reunión y manifestación, protección y organización de partidos políticos y sindicatos)¹¹. Aunque el texto constitucional contiene los principios fundamentales en materia electoral, para encontrar el resto, es decir, el grueso de las normas electorales, es necesario remitirse a la ley y a los reglamentos. Por esta razón tenemos un código electoral especialmente amplio¹², al que será necesario acudir para conocer, además de las disposiciones comunes a las distintas elecciones, las normas propias de cada una de las elecciones «políticas»¹³ francesas en lo que respecta a: la composición de la asamblea o consejo a elegir, las modalidades de escrutinio, los requisitos de elegibilidad e inelegibilidad, las incompatibilidades, las proclamaciones de candidaturas, la propaganda electoral, las actuaciones previas a la votación, la votación, la sustitución de los cargos electos y las principales normas en materia contencioso-electoral¹⁴.

Sin embargo, es importante resaltar que el procedimiento de elección del Presidente de la República no se encuentra recogido en el código electoral, ya que, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 6 de la Constitución¹⁵, este es objeto de una regulación específica en el decreto nº 2001-213 de 8 de marzo de 2001 en

derecho de voto y de elegibilidad sobre la base de este artículo, consultar la decisión del Consejo constitucional nº 92-308 DC de 9 abril de 1992, cons. 26.

9 Artículos 3 y L 2 de la Constitución y el Código electoral, respectivamente.

10 Una buena síntesis de estas exigencias puede encontrarse en *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, obra editada por L. FAVOREU et L. PHILIP, Dalloz, 19^{ème} éd., 2018, nº 46, p. 714.

11 A este respecto, se puede consultar. S. HENNETTE-VAUCHEZ et D. ROMAN, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Dalloz, 3^{ème} éd., coll. Hypercours, 2017, pp. 650 et ss.

12 Este comprende 568 artículos legislativos y 358 artículos reglamentarios.

13 Acerca de este término, *v. infra*.

14 Bajo estos epígrafes, el código electoral prevé sucesivamente: la elección de los diputados, de los consejeros departamentales, de los consejeros municipales y de los miembros del Consejo de París, la elección de los consejeros comunitarios (correspondientes a las entidades intermunicipales), de los senadores departamentales, de los consejeros regionales y de los consejeros de la Asamblea de Córcega, así como las distintas disposiciones particulares aplicables a las colectividades de ultramar.

15 Artículo 6: «El Presidente de la República será elegido por un período de cinco años por sufragio universal directo. Ninguna persona puede desempeñar más de dos mandatos consecutivos. Una ley orgánica determinará el modo de aplicación del presente artículo» (la limitación del número de mandatos fue introducida por la ley constitucional de 23 de julio de 2008).

aplicación de la ley n° 62-1292 de 6 de noviembre de 1962, relativa a la elección del Presidente de la República por sufragio universal. Esta particularidad no es sorprendente, ya que, en el panorama electoral francés, la elección presidencial es singular, siendo importante recalcar esta singularidad pues no es posible comprender la vida política francesa sin comprender la importancia de la elección del Presidente de la República. En este sentido, queda patente la voluntad de los autores de la Constitución del 4 de octubre de 1958, y notablemente del más ilustre de ellos, el general de Gaulle, de hacer del Presidente de la República la «piedra angular»¹⁶ del régimen de la V República¹⁷, es decir, convertirlo en un árbitro por encima del conjunto de los partidos políticos que pueda activar los grandes poderes (fundamentalmente, el referéndum, la disolución y las leyes de plenos poderes) en caso de bloqueo de las instituciones. No obstante, y esta es la importancia del proceso electoral, el concepto de árbitro «neutral» ha ido mutando, tras la introducción del sufragio universal para la elección presidencial por la reforma de la Constitución en 1962, promovida por el mismo general de Gaulle hacia un concepto de árbitro activo. La unción popular por sufragio universal dio al cargo presidencial, y a la persona misma del Presidente de la República, una legitimidad y una autoridad especialmente reforzada. Tanto es así que el Jefe de Estado francés se ha convertido en la figura central, fuerza motriz del régimen político, siendo tanto árbitro como capitán, una lógica presidencial que no ha cesado desde entonces. La misma se ha visto acentuada tras la reforma constitucional de 2000, que sustituyó el mandato de siete años por uno de cinco¹⁸. El mandato quinquenal del Presidente de la República, de nuevo una modalidad electoral, ha terminado por consolidar la primacía presidencial como el engranaje principal de funcionamiento del régimen de la Quinta República, y a la elección presidencial como el momento electoral en Francia, condicionando la mayor parte del ejercicio del poder¹⁹. Este hecho, por cierto, casa bien con la idea de que los franceses siempre han amado la figura del (gran) líder.

No es posible terminar con estas observaciones introductorias sin mencionar la renovación del panorama político francés, por no decir su revolución, tras la elección del actual Presidente de la República, Emmanuel Macron, el 7 de mayo de 2017. No cabe duda de que su elección se vio facilitada por la combinación de una serie de elementos favorables que nadie esperaba, empezando por la decisión del Presidente saliente, François Hollande, de no presentarse a la reelección, y por los problemas

16 Siguiendo la célebre expresión de Michel Debré a la hora de presentar el proyecto de Constitución.

17 Para una panorámica de la figura del Presidente de la República en el seno de la V República, ver J. MASSOT, *L'arbitre et le capitaine, Essai sur la responsabilité présidentielle*, Flammarion, 1987.

18 Ley constitucional de 2 de octubre de 2000 aprobada en referéndum el 24 de septiembre de 2000.

19 Como consecuencia de la primacía de la elección presidencial en el sistema político francés, tras la reforma de la Constitución que introdujo el mandato quinquenal, en 2001 se aprobó una ley orgánica para invertir el orden de los calendarios electorales de manera que la elección presidencial se realice antes de las elecciones parlamentarias, evidenciando la preponderancia de la primera, bajo la lógica de que el Presidente recién elegido debe poder esperar, en las semanas siguientes, una mayoría «presidencial» tras de las elecciones legislativas (Ley orgánica N° 2001-419, de 15 de mayo de 2001, por la que se modifica la fecha de expiración de los poderes de la Asamblea Nacional).

judiciales que tuvo el candidato de los Republicanos, François Fillon, durante su campaña²⁰, que lo desacreditaron completamente a los ojos de la opinión pública cuando parecía estar en el camino del éxito garantizado. Lo cierto es que con su juventud y su indiscutible talento, el hasta hace unos años desconocido Macron provocó un verdadero terremoto en el panorama político francés, tanto que, tras su triunfo electoral sobre la candidata de extrema derecha, Marine Le Pen, las elecciones legislativas a la Asamblea Nacional de junio de 2017 provocaron un maremoto del partido del Presidente de la República, *La République en marche*, creado sólo unos años antes, y relegaron a los dos partidos tradicionales de la derecha y la izquierda francesas, los Republicanos y, aún más, el Partido Socialista, a un papel casi decorativo²¹. La completa reconfiguración de la representación política en el seno de la Asamblea Nacional ha vuelto así a la plena realización del «hecho mayoritario», es decir, un régimen en el que el Presidente de la República, verdadero jefe del poder ejecutivo, cuenta también con una mayoría fuerte —y dócil— en la Asamblea Nacional.

Tras estas consideraciones preliminares, conviene ahora, para hacernos una mejor idea del mismo, repasar las características generales del sistema electoral francés (I) antes de poner de manifiesto las principales reformas de las que este ha sido objeto (II).

I. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA ELECTORAL

A continuación, se explorarán las características generales del sistema electoral francés en relación a las denominadas «elecciones políticas», abordándose cuestiones como la garantía de la igualdad de sufragio, los vínculos con la nacionalidad y, por último, la competencia del legislador para definir los diferentes regímenes electorales.

1. Las «elecciones políticas»

Entre los diversos tipos de elecciones que integran la vida pública, aquellas a las que nos referimos cuando hablamos del sistema electoral son las elecciones políticas, es decir, aquellas en las que son los ciudadanos, en su condición de miembros del cuerpo electoral (estatal) de referencia, quienes están llamados a

20 En particular, sospechas de contratación ficticia de su esposa, Penélope Fillon (de ahí el sobrenombre de *Penelopégate* con el que se conoce el asunto), que llevaron a su imputación el 14 de marzo de 2017.

21 Juzguemos: de los 577 escaños en juego, *La République en marche* obtuvo 350 mientras que la derecha (*Les Républicains*) 136, por solo 30 de la izquierda (*Parti socialiste*) (una pérdida de 252 con respecto a la legislatura anterior!). Las otras formaciones políticas se reparten los asientos restantes: en concreto, la extrema izquierda con la *France insoumise* (17 escaños) y el Partido Comunista francés (10), y la extrema de derecha de *Rassemblement national* (8).

expresar su voto, y no en la de individuos que se caracterizan por su pertenencia a una entidad o comunidad determinada. Por ejemplo, los órganos de gobierno de una universidad pública son nombrados tras un proceso electoral²², pero no se trata de elecciones políticas, ya que la condición de votante no depende de la condición de ciudadano sino de la pertenencia a la universidad en cuestión.

En su importante decisión nº 82-146 DC, de 18 de noviembre de 1982, conocida como *Cuotas de género*, el Consejo Constitucional definió lo que debe entenderse por sufragio político (y, por tanto, por elecciones) y, sobre todo, identificó las elecciones de este tipo. Sobre la base de los artículos 3 de la Constitución y 6 de la DDHC, antes citados, estableció que: «la condición de ciudadano otorga el derecho a votar y a presentarse a las elecciones en condiciones de igualdad a todos aquellos que no estén excluidos por razones de edad, incapacidad o nacionalidad, o por una razón que tienda a preservar la libertad del votante o la independencia del representante elegido; que estos principios de valor constitucional se oponen a toda división por categorías de votantes o personas elegibles; (y) que esto es así para todo sufragio político, incluyendo la elección de los concejales municipales»²³.

Las elecciones políticas a las que se aplica este régimen constitucional son, naturalmente, las elecciones nacionales (Presidente de la República, Asamblea Nacional, Senado) pero este también se aplica, como hemos visto, a las elecciones locales. La inclusión de estas últimas, un aspecto no contemplado inicialmente, se justificaba en el principio de libre administración de las autoridades locales consagrado en el artículo 72 de la Constitución²⁴. El mismo afirma que: «estas entidades se administran libremente a través de *consejos elegidos* y disponen de un poder reglamentario para ejercer sus competencias»²⁵. Así pues, todas las categorías de entidades territoriales contempladas por el artículo 72, los municipios, los departamentos, las regiones²⁶, las entidades con estatuto particular y las entidades de ultramar, deben disponer de órganos decisarios deliberativos²⁷ que elijan a sus miembros, y el Consejo Constitucional vela por que así sea²⁸.

22 Este es el caso de los tres consejos centrales de la universidad, incluido el Consejo de Administración, que es el principal órgano deliberativo de la institución y que a su vez elige al presidente de la universidad.

23 Cons. 7.

24 Entre la abundante literatura sobre el principio de la libre administración y el derecho constitucional de los entes territoriales, véanse en particular los dos números de *Cahiers du Conseil constitutionnel* (posteriormente denominados *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*) dedicados a este tema (nº 12, 2002 et nº 42, 2014).

25 Énfasis añadido.

26 En el caso de estas tres categorías, hablamos de elecciones municipales, cantonales y regionales, respectivamente.

27 Cabe señalar que no solo cada autoridad local debe tener un consejo elegido, sino que también, de nuevo de acuerdo con el principio de libre administración, debe contar con instrumentos legales y financieros suficientes que le aseguren un determinado grado de autonomía (poder regulador local, libertad contractual, nivel mínimo de recursos, poderes efectivos, etc.).

28 A título de ejemplo, consultar, en relación con las elecciones regionales la decisión nº 98-407 DC de 14 de enero de 1999, cons. 12. No obstante, cabe señalar que el Consejo no ha tenido que preocuparse demasiado por el respeto del proceso de elección de los consejos de las entidades territoriales, ya que el

Otro factor que justifica la inclusión de las elecciones municipales como parte de las elecciones políticas, con todo lo que ello implica, es que el Senado es concebido por el artículo 24 de la Constitución como el Representante de las entidades territoriales de la República. Esta circunstancia constituye una garantía para la libre administración en la medida en que la Cámara Alta del Parlamento se configura como defensora de los intereses de las entidades locales²⁹. Además, también explica su modo de elección, siendo los senadores, de alguna manera, «los representantes electos de los representantes (locales) electos» ya que es un colegio formado por representantes locales de las distintas categorías de entidades³⁰ el que elige a su vez a los miembros del Senado³¹, mediante un procedimiento de sufragio universal indirecto.

2. La garantía de la igualdad de sufragio

Como se ha señalado anteriormente, la característica principal de todo sistema electoral democrático, en Francia y en el resto del mundo, es la de conferir al ciudadano el derecho a elegir a sus representantes políticos tanto a nivel nacional como local (y de ser elegido). Sin embargo, para que sea efectivo, el derecho de voto de cada ciudadano presupone que su expresión es equivalente a la de otros electores. El principio sufragio igualitario cobró fuerza rápidamente en la jurisprudencia del Consejo constitucional, que desde entonces ha seguido especificando sus requisitos y aplicándolos regularmente. La base de este principio se encuentra en la combinación de varios preceptos constitucionales que han sido utilizados de manera más o menos ordenada por el juez constitucional. En un principio, se inclinó por el principio de igualdad ante la ley³², de conformidad con el artículo 1 de la Constitución³³ y el artículo 6 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano³⁴, pero luego se refirió también al artículo 24 de la

legislador ha ido más allá de las exigencias constitucionales (la obligación de un consejo elegido) dado que, la ley de 2 de marzo de 1982, ha extendido la naturaleza electiva a los consejos deliberantes, los órganos ejecutivos de las colectividades (elegidos indirectamente por el consejo). A lo sumo, el juez constitucional se ha visto obligado a dictaminar que «los votantes deben ser llamados a ejercer su derecho de voto para el nombramiento de los miembros de los consejos electivos de las autoridades locales a intervalos razonables» (por ejemplo, la decisión nº 93-331 DC, de 13 de enero de 1994).

29 Tras la reforma constitucional de 28 de marzo de 2003, también se le ha atribuido la facultad de analizar previamente los «proyectos de ley cuya finalidad principal sea la organización de las entidades territoriales».

30 Como ha reiterado el Consejo constitucional en su decisión nº 2000-431 DC de 6 de julio de 2000.

31 La composición del colegio electoral del Senado ha llevado a afirmar que «en realidad, la representación de las entidades territoriales no se encuentra, como tal, en el Senado sino en el colegio electoral que, en cada departamento, elige a los senadores» (L. FAVOREU et alii, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 529).

32 Decisión nº 85-196 DC de 8 de agosto de 1985.

33 «(Francia) garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión».

34 El cual afirma que «la ley debe ser la misma para todos».

Constitución, según el cual «los diputados a la Asamblea Nacional son elegidos por sufragio directo» y «el Senado es elegido por sufragio indirecto», al artículo 3 de la Constitución, que ya se ha mencionado, o al artículo 72, que consagra, como es sabido, el principio de libre administración de las entidades locales³⁵.

El alcance del principio de igualdad de sufragio se refleja principalmente en la obligación de que la delimitación de las circunscripciones electorales deba respetar la igualdad de representación de los votos³⁶. En palabras del Consejo constitucional, la división debe llevarse a cabo sobre «bases esencialmente demográficas» y requiere revisiones periódicas para tener en cuenta el último censo de población³⁷. Cabe señalar a este respecto, que el elemento que se toma en consideración para evaluar el cumplimiento de estas bases es el número de habitantes de cada circunscripción y no el número de votantes, según el criterio tradicionalmente utilizado por las leyes electorales tanto en Francia³⁸ como en otros estados. En otras palabras, la «base demográfica» debe determinarse de la misma manera para cada una de las circunscripciones electorales, lo que ha llevado, por ejemplo, al Consejo Constitucional a censurar una ley que permitía tener en cuenta en algunas circunscripciones, y por tanto no en todas, «la evolución respectiva de la población y de los electores inscritos en los censos electorales», peculiaridad que tenía por objeto reducir el impacto de un elevado porcentaje de habitantes extranjeros en la población considerada³⁹. Además, el principio de sufragio igualitario implica no sólo la igualdad entre los votantes, sino también igualdad entre los candidatos o fuerzas políticas contendientes en la elección. En efecto, es bien sabido que la delimitación de circunscripciones electorales puede llevar a otorgar una ventaja (o desventaja) a una u otra fuerza política, según la práctica conocida como *Gerrymandering*. Así, el juez constitucional se vio obligado a especificar que «la delimitación no debe ser arbitraria en modo alguno»⁴⁰, y que, como tal, la delimitación debe respetar el principio de continuidad territorial de las circunscripciones y, en la medida de lo posible, las divisiones administrativas preexistentes ... aunque no sea fácil prever los efectos políticos de una delimitación electoral por adelantado⁴¹.

Sin embargo, estas exigencias no pueden ser absolutas, ya que el Consejo Constitucional ha dictaminado que «imperativos de interés general» pueden justificar un menoscabo del equilibrio demográfico, siempre y cuando la ley lo haga «de

35 A este respecto, ver la decisión n° 2010-602 DC de 18 de febrero de 2010.

36 Para más detalle acerca de las exigencias que implica el principio de sufragio igualitario y su control por parte del Consejo constitucional, ver *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, *op. cit.*, n° 46, pp. 717 et ss.

37 Consultar la decisión n° 86-208 DC de 2 de julio de 1986, cons. 21 y cons. 29, respectivamente.

38 El Consejo de Estado también ha hecho prevalecer dicho criterio (CE, 18 de noviembre de 1977, *Commune de Fontenay-sous-bois et a.*, req. n° 01967).

39 Decisión n° 2008-573 DC de 8 de enero de 2008, cons. 22.

40 Decisión n° 86-208 DC de 2 de julio de 1986, cons. 24 et 27.

41 De ahí el ejercicio de un control limitado a los errores de apreciación manifiestos por parte del Consejo Constitucional (*v. infra*).

forma limitada»⁴². De este modo, el juez constitucional no se opuso a que cada departamento cuente con una representación mínima de dos diputados⁴³ o a la asignación de un número mínimo de 15 consejeros territoriales por departamento y por región⁴⁴. Estas medidas no se veían limitadas de acuerdo con las excepciones a la igualdad del sufragio dada la generalidad de las mismas, lo que podía dar lugar a una delimitación arbitraria de las circunscripciones electorales⁴⁵, rechazando el Consejo, para varias regiones, la fijación del número de consejeros territoriales en una comarca en una proporción que se desvía de la media regional en un grado manifiestamente desproporcionado⁴⁶. Como se puede observar, el reproche constitucional por motivo de igualdad de sufragio es posible y, además, bastante frecuente, pero la realidad es que el Consejo Constitucional solo ejerce un control limitado a este respecto, dejando al legislador un amplio margen de apreciación⁴⁷.

Esta es sin duda una de las razones por las que, en la reforma de 23 de julio de 2008, el constituyente sintió la necesidad de incluir en el artículo 25 de la Constitución la creación de una comisión independiente⁴⁸ cuya misión es informar de manera pública acerca de los proyectos y las proposiciones de ley relativas a la delimitación de las circunscripciones electorales para la elección de diputados o que modifiquen la distribución de escaños de diputados o senadores. Es probable que esta autoridad administrativa tenga un trabajo considerable que realizar si, finalmente, se aprueba el proyecto de ley constitucional y, especialmente, la ley orgánica que actualmente se encuentra en estudio en la Asamblea Nacional y que tienen como objetivo reducir el número de diputados y senadores en un 25%⁴⁹, puesto que ello conllevaría una nueva —y tediosa— delimitación de todo el mapa electoral.

42 En su última formulación, la jurisprudencia afirma que : «se desprende de los artículos 1, 24 y 72 de la Constitución que el órgano deliberativo de un departamento o región de la República debe ser elegido en función a unas bases esencialmente demográficas según la distribución de los escaños y una delimitación de las circunscripciones que respete lo mejor posible la igualdad de sufragio; aspecto que, si bien no implica que la distribución de los escaños deba ser necesariamente proporcional a la población de cada departamento o región o que no puedan tenerse en cuenta otros imperativos de interés general, sí que conlleva que estas consideraciones solo pueden tenerse en cuenta de manera limitada» (decisión n° 2010-618 DC de 9 de diciembre de 2010, cons. 38).

43 Decisión n° 86-208 DC, cons. 22. Aunque cabe señalar que ya no lo admitió después de la reforma constitucional de 2008, cuyo objetivo era modificar la distribución de los distritos legislativos y, por tanto, suponía un cambio en las circunstancias de hecho y de derecho (decisión n° 2008-573 DC, cons. 23).

44 Decisión n° 2010-618 DC de 9 de diciembre de 2010, cons. 39.

45 Decisión n° 2013-667 DC de 16 de mayo de 2013, cons. 42.

46 Decisión n° 2010-618 DC, cons. 41.

47 El Consejo Constitucional ha venido advirtiendo que no tiene el mismo margen de apreciación que el legislador y, de acuerdo con lo establecido, siempre ha reconocido que «el legislador puede en cualquier momento, actuando dentro de su ámbito de competencia, adoptar nuevas disposiciones según estime opportuno y modificar los textos anteriores o derogarlos sustituyéndolos por otras disposiciones cuando proceda, siempre que, en el ejercicio de esta facultad, respete las garantías constitucionales existentes».

48 Cuya composición, estatuto de sus miembros y condiciones de remisión se definieron en la ley n° 2009-39 de 14 de enero de 2009.

49 Proyecto de ley orgánica para una renovación de la vida democrática (n° 2204 registrado ante la Presidencia de la Asamblea Nacional el 29 de agosto de 2019) que rebajaría el número de diputados a 433 (en

3. El vínculo con la nacionalidad

Contemplado, como hemos visto, desde la DDHC de 1789, el derecho de voto estuvo en realidad, durante mucho tiempo, reservado solo a ciertos ciudadanos sobre la base de diferentes criterios discriminatorios censitarios o de sexo. Y aunque, como afirma el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, «el derecho de voto no es un privilegio»⁵⁰, así ha sido durante mucho tiempo. Sin embargo, la época del voto como privilegio hace mucho que tocó a su fin en Francia, al igual que en otros estados, con la abolición del sufragio censitario en 1848 y la inclusión de las mujeres en el cuerpo electoral en 1944. En esta línea, el artículo 3 de la Constitución afirma que el sufragio «será siempre universal, igual y secreto». Ahora bien, ¿es siempre universal? En realidad, no, ya que en el párrafo siguiente, el artículo 3 especifica que «son electores (...) todos los *nationales français* mayores de edad de ambos性es que estén en el pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos»⁵¹. Por lo tanto, la universalidad del sufragio se detiene donde empiezan los extranjeros.

La exclusión de los extranjeros del cuerpo electoral no es algo sorprendente pues la Constitución francesa reproduce el canon clásico, ampliamente compartido, mediante el cual se reserva el ejercicio de la ciudadanía plena únicamente a los nacionales, según la lógica de que el vínculo de pertenencia a la comunidad nacional confiere a su titular el derecho a participar en la vida política, es decir, en última instancia, en el poder político que se ejercerá sobre el territorio y la población de referencia, en este caso participando mediante el voto en la designación de sus representantes o siendo elegido. Es esta condición singular⁵² o privilegiada⁵³ del nacional la que crea una *summa divisio* entre, por una parte, los nacionales franceses y, por otra, los que no lo son, justificándose en la misma una diferencia de status entre ambos grupos⁵⁴.

No obstante, el vínculo íntimo entre nacionalidad y ciudadanía se ha visto menoscabado por la legislación europea. Al estimar, en la denominada decisión *Maastricht I* de 9 de abril de 1992⁵⁵, que el Tratado de Maastricht era incompa-

lugar de los 577 actuales) y el número de senadores a 261 (en lugar de 348). Según los deseos del presidente Macron (discurso ante el Parlamento reunido en el Congreso el 3 de julio de 2017), la reducción del número de parlamentarios tendría como objetivo principal mejorar la calidad del trabajo legislativo puesto que «un Parlamento con menos miembros, pero con más recursos, es un Parlamento donde el trabajo se hace más fluido, donde los parlamentarios pueden rodearse de más colaboradores mejor formados; es un Parlamento que funciona mejor».

50 CEDH, GC, 6 de octubre de 2005, *Hirts c. RU* (nº 2), nº 74025/01.

51 Énfasis añadido.

52 Ver O. LECUCQ, «Réflexions autour de la singularité du national», *Mélanges F. Julien-Laferrière*, Bruylant, 2011, p. 343.

53 De acuerdo con el título de la tesis de S. SLAMA, *Le privilège du national. Etude historique de la condition civique des étrangers en France*, dact., Université de Paris X-Nanterre, 2003.

54 Ver F. JULIEN-LAFERRIÈRE, «Nature des droits attachés à la nationalité», *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, nº 23, 2007, p. 82.

55 Decisión nº 92-308 DC.

tible con la Constitución en la medida en que confería el derecho de voto y a presentarse como candidato en las elecciones municipales a los nacionales de la Unión Europea mientras residieran en el país en cuestión, el Consejo constitucional obligó al constituyente a intervenir para superar el obstáculo constitucional. Esto se hizo mediante la reforma de 25 de junio de 1992, que introdujo el artículo 88-3 de la Constitución que otorgaba únicamente «a los ciudadanos de la Unión residentes en Francia» el derecho de voto y elegibilidad en las elecciones municipales.

Sin embargo, los efectos de esta reforma han sido limitados en la medida en que la ley orgánica de 29 de mayo de 1998 estipula que los ciudadanos de la Unión no pueden ejercer como alcaldes (ni tenientes de alcalde) ni participar en la designación del colegio electoral senatorial, lo que tiene por objeto excluirlos de toda participación, incluso indirecta, que implique un ejercicio de soberanía. Así pues, el privilegio del nacional no ha sido completamente abolido, *a fortiori* en relación a los extranjeros «ordinarios» que continúan estando excluidos de la ciudadanía política a pesar de los proyectos de reforma, incluso presidenciales, o las numerosas demandas de mayor apertura⁵⁶.

4. La competencia legislativa y los diferentes tipos de elecciones

La Constitución establece los principios fundamentales que rigen el sistema electoral y deja al legislador la tarea de definir sus distintas modalidades. En su artículo 34, en el que se determina el ámbito de la competencia legislativa, la ley establece las normas relativas al «régimen electoral de las Cámaras parlamentarias las Cámaras locales y las instancias representativas de los franceses establecidos fuera de Francia, así como las condiciones de ejercicio de los mandatos electorales y los cargos electivos de los miembros de las asambleas deliberantes de las entidades territoriales». De ahí que, como ya se ha mencionado, el código electoral sea especialmente amplio, previendo la manera en que se llevan a cabo las diferentes elecciones políticas nacionales y locales y las condiciones para ejercer el cargo. Con base en ello, se puede considerar, sin duda, que existe una reserva de ley a este respecto que obliga al legislador a fijar por sí mismo las reglas esenciales del sistema electoral, dejando al poder reglamentario únicamente los detalles⁵⁷.

Entre las normas que rigen el sistema electoral, huelga decir que, junto con las que determinan el mapa electoral, las que determinan los métodos de votación son las más importantes. A este respecto, debemos señalar que en esta materia el

56 A este respecto, ver O. LECUCQ, «Point de vue en faveur du droit de vote des étrangers en France», in *Collectivités territoriales et intégration des étrangers. Perspectives de droit comparé*, L'Harmattan, coll. Bibliothèque de droit, 2013, p. 193.

57 Ver, entre otros, la decisión del Consejo constitucional n° 98-407 DC de 14 de enero de 1999, cons. 5.

legislador no ha optado por la homogeneidad, ya que cada elección política tiene sus propias especificidades en comparación con las demás. A continuación, se describen las líneas generales de las diferentes elecciones políticas francesas:

Elecciones legislativas: los 577 diputados de la Asamblea Nacional son elegidos para un mandato de 5 años siguiendo un sistema mayoritario a dos vueltas⁵⁸, siendo necesaria la mayoría absoluta en primera vuelta, y, en caso de balotaje, únicamente acceden a la segunda vuelta aquellos candidatos que hayan obtenido el apoyo de al menos el 12,5% del censo. Los diputados se eligen por circunscripción, correspondiendo a cada una un escaño.

Elecciones al senado: los 348 senadores son elegidos, ya sea por mayoría a dos vueltas en los departamentos que eligen tres o menos senadores⁵⁹, o por una lista proporcional en una sola vuelta en los departamentos que eligen cuatro o más senadores⁶⁰, para un mandato renovable de seis años⁶¹. La elección se lleva a cabo en cada departamento por un colegio electoral compuesto por los diputados (del departamento), los consejeros regionales elegidos en el departamento, los consejeros departamentales y los concejales de los ayuntamientos⁶², lo que resulta en que los 145.000 miembros electos de los colegios electorales departamentales sean en un 95% concejales municipales. Desde 2011, la mitad del Senado se renueva cada tres años.

Elecciones europeas: los 79 eurodiputados franceses son elegidos de forma proporcional en un sistema de lista con circunscripción única, sistema que fue reintroducido en 2019, siguiendo la regla del resto mayor, sin *panachage* ni voto preferencial. Los escaños se distribuyen entre las listas que hayan obtenido al menos el 5% de los votos emitidos, y se asignan según el orden de los candidatos en cada lista.

Elecciones regionales: tras las reformas de 1999⁶³ y 2003⁶⁴, los consejeros regionales son elegidos por un período de seis años siguiendo un sistema de lista con representación proporcional a dos vueltas que otorga un premio por mayoría⁶⁵. La asignación de escaños tiene lugar en la primera vuelta si una lista obtiene la

58 Según lo establecido en la ley n° 86-825 de 11 de julio 1986 *relative à l'élection des députés et autorisant le gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électORALES*, la cual ha sido modificada en múltiples ocasiones. Artículos L123 a L126 del código electoral.

59 Si la circunscripción es plurinominal, se utilizan listas desbloqueadas y se permite el voto preferencial.

60 Los asientos se asignan según el orden que ocupen los candidatos en cada lista.

61 Según lo establecido en la ley orgánica n° 2003-696 de 30 de julio de 2003 *portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat*.

62 Artículos L294 y L295 del código electoral. La distribución de escaños por circunscripciones se estableció en la ley n° 2013-702 *relative à l'élection des sénateurs*.

63 Ley n° 99-36 de 19 de enero de 1999 *relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux*.

64 Ley n° 2003-327 de 11 de abril de 2003 *relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques*.

65 Artículos L338 y L338-1 del código electoral.

mayoría absoluta, o de lo contrario en la segunda entre las listas que hayan obtenido al menos el 10% de los votos emitidos en la primera ronda. La distribución de los escaños otorga una cuarta parte de los escaños a la lista con el mayor número de votos, y los escaños restantes se asignan a todas las listas según los resultados, de modo que la lista con el mayor número de votos puede tener la mayoría absoluta en el consejo regional cuando obtenga alrededor del 33% de los votos emitidos.

Elecciones departamentales: la representación departamental data del período revolucionario sobre la base del cantón creado por la ley del 22 de diciembre de 1789. Sin embargo, la importancia histórica de los departamentos, al igual que los municipios, ha evitado que triunfen los frecuentes deseos de suprimirlos como entidad territorial en favor de las regiones para así reducir la «*la administración de mil folios*». Los consejeros departamentales son elegidos por un período de seis años por sufragio universal directo siguiendo un sistema mayoritario a dos vueltas en el marco del cantón, dividiéndose así cada departamento en cantones⁶⁶. Para ser elegido en primera vuelta, se requiere la mayoría absoluta de los votos emitidos que represente al menos al 25% del censo. Únicamente aquellos candidatos que hayan obtenido un número de votos igual o superior al 12,5% de los votantes registrados pasan a la segunda vuelta, donde es suficiente la mayoría relativa.

Elecciones municipales: Al igual que el departamento, las elecciones municipales gozan de una larga tradición y, como sucede con la elección presidencial (unida a la elección de la AN), se puede afirmar, sin riesgo de equivocarse, que los franceses están muy apegados a su municipio y a la elección de su alcalde (a través de la elección del consejo municipal). Los miembros de los consejos municipales son elegidos por sufragio universal directo para un mandato renovable de 6 años con el municipio como circunscripción. Sin embargo, el sistema electoral difiere según el tamaño del municipio (debe tenerse en cuenta que Francia tiene más de 35.000 municipios con poblaciones que van desde unos pocos individuos hasta varios millones). Así, en los municipios de menos de 1.000 habitantes, los miembros de los consejos municipales son elegidos por mayoría a dos vueltas (se requiere la mayoría absoluta con al menos una cuarta parte de los votos emitidos en la primera vuelta o mayoría relativa en la segunda vuelta), pudiendo los candidatos presentarse solos o en grupos, permitiéndose el *panachage*⁶⁷. En los municipios de más de 1000 habitantes, rige un sistema mayoritario a dos vueltas, con listas cerradas y bloqueadas⁶⁸. Si una lista obtiene la mayoría absoluta en la primera vuelta, se le asigna un número de concejales igual a la mitad de los puestos por cubrir, y los demás puestos se distribuyen entre todas las listas siguiendo el método del resto mayor. En caso de segunda vuelta, solo podrán volver a presentarse las listas que hayan obtenido al menos el

66 Artículo L193 del código electoral.

67 Artículos L252 a L255-1)

68 Artículos L260 a L262.

10% de los votos emitidos en la primera vuelta⁶⁹ y la distribución de los puestos se hará de la misma forma que en esta. Junto a estas reglas según el tamaño del municipio, es importante señalar que las tres ciudades más grandes de Francia, París, Lyon y Marsella, están sujetas a regímenes especiales. Las reglas son las mismas que para los municipios de más de 1.000 habitantes, pero las elecciones se celebran por sectores. En París y Lyon, cada distrito constituye un sector, mientras que en Marsella, hay 8 sectores de 2 distritos cada uno. Por lo tanto, los escaños de los miembros de estos tres consejos municipales se asignan según los resultados obtenidos por sector y de acuerdo con las mismas reglas que para los municipios de más de 1.000 habitantes, teniendo en cuenta que los consejeros de distrito también son elegidos al mismo tiempo (y en las mismas condiciones). Por último, cabe señalar que, en lo que respecta a las elecciones municipales, el alcalde es elegido a continuación por mayoría absoluta de todos los miembros de los consejos municipales en las dos primeras votaciones, y luego por mayoría relativa, y que una vez efectuada esta operación, es el turno de los tenientes de alcalde (que representan como máximo el 30% del total de los miembros del consejo municipal).

Elecciones comunitarias: las últimas en llegar al panorama electoral francés, las elecciones a las entidades intercomunales van unidas a las elecciones municipales pues los miembros de su consejo son elegidos en una elección que se celebra al mismo tiempo que estas y bajo las mismas reglas, por lo que para los municipios de 1000 habitantes o más, los candidatos a las elecciones municipales y comunitarias aparecen en la misma papeleta, mientras que, para los municipios de menos de 1000 habitantes, los consejeros comunitarios son elegidos, por orden de prelación, entre los miembros del consejo municipal (alcalde, tenientes de alcalde, etc.).

II. LAS PRINCIPALES REFORMAS DEL SISTEMA ELECTORAL

Durante la Quinta República, los diferentes tipos de elecciones han sido objeto de nuevas creaciones y grandes reformas, transformando de manera importante el sistema electoral. Este ha sido el caso, como hemos visto, de la elección presidencial, que por sí sola marca la vida política francesa. Igualmente, como se deduce del análisis anterior, ha sido el caso de las elecciones locales, no solo porque, como sucede con las elecciones municipales, los franceses tengan un gran apego a ellas, sino también porque han aparecido nuevos tipos de elecciones, como las regionales o, más recientemente, las comunitarias, como parte de un proceso evolutivo de la organización territorial francesa hacia una mayor descentralización⁷⁰ y, por consiguiente, hacia una mayor importancia de las elecciones locales.

69 Es importante señalar que, en caso de segunda vuelta, estas listas pueden mantenerse o fusionarse con otras.

70 De especial trascendencia para este proceso son la ley n° 82-213 de 2 de marzo de 1982 *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, y la ley constitucional n° 2003-276 de 28 de marzo

Además, hay otros cambios que merecen atención. En particular, nos centraremos en tres de ellos. El principal es la introducción del objetivo de la paridad entre hombres y mujeres en el conjunto del sistema electoral. Seguidamente, se tratará el problema de la (no) acumulación de mandatos electivos y, por último, la cuestión de la introducción de una mayor dosis de proporcionalidad en las elecciones legislativas.

1. La paridad electoral

El flagrante déficit de representación de las mujeres en la política no es algo nuevo. Durante mucho tiempo, la vida política fue un asunto de hombres, como evidencian los resultados de las elecciones legislativas hasta finales del siglo XX⁷¹, y aunque Francia pudo contar con políticas notables durante este período, como por ejemplo Simone Veil, estas fueron, sin embargo, excepciones a la ausencia de mujeres en puestos de poder político. La toma de conciencia de esta discriminación en el momento de la elección y, por consiguiente, en el reparto del poder, tampoco es nueva, pudiendo observarse varios intentos de reducir la brecha representativa entre sexos. Sin embargo, estos intentos siempre han chocado con el principio constitucional de igualdad de los ciudadanos, que se opone a cualquier cuota electoral por razón de sexo. Por lo tanto, era necesario reformar la Constitución introduciendo un objetivo de paridad para lograr un cambio significativo, a través de la discriminación positiva.

En varias ocasiones, el legislador trató de introducir un sistema de cuotas por razón de sexo, con la finalidad de mejorar la representación política de las mujeres. En cada una de ellas, el Consejo Constitucional se opuso, considerando las cuotas por razón de sexo como inconstitucionales. De esta manera, en su decisión Nº 86-146 DC, de 18 de noviembre de 1982, el Consejo tuvo que examinar una ley sobre la elección de los concejales municipales, que disponía que, en los municipios de 3.500 habitantes o más, las listas de candidatos no podían incluir más del 75% de personas del mismo sexo, considerando que dicho criterio era contrario al artículo 3 de la Constitución. El juez argumentó que, «la condición de ciudadano consagra el derecho de voto y a presentarse a las elecciones en las mismas condiciones a todos aquellos que no están excluidos por motivos de edad, discapacidad o nacionalidad o por una razón que tienda a preservar la libertad del votante o la independencia del representante elegido» y que, en consecuencia, los principios constitucionales «excluyen toda división en categorías de votantes o

2003 relative à l'organisation décentralisée de la République que, como su nombre indica, estipula, que la «su (de Francia) organización es descentralizada» tal como reza el artículo 1 de la Constitución.

71 De acuerdo con los datos del *Observatoire des inégalités* en su sitio web, la proporción de parlamentarias fue menor del 2% hasta 1973, llegando solo al 5,9% en 1993. No fue hasta las elecciones de 1997 cuando apenas superó el 10% (¡10,8 para ser exactos!)

candidatos» y, por lo tanto, toda violación de la igualdad entre los ciudadanos por motivos de sexo⁷². El juez constitucional resolvió del mismo modo en su decisión 98-407 DC, de 18 de enero de 1999, en relación a una ley que pretendía introducir la paridad entre hombres y mujeres en las listas de candidatos a las elecciones regionales y a la Asamblea de Córcega⁷³.

Para superar el bloqueo constitucional, el constituyente se vio obligado a intervenir a través de la Ley constitucional Nº 99-569, de 8 de julio de 1999, la cual introduce el objetivo constitucional de la paridad electoral en el artículo 1 de la Constitución en los términos siguientes: «La ley favorecerá el igual acceso de las mujeres y los hombres a los mandatos electorales y cargos electivos». Gracias a ella, la Constitución permite al legislador introducir mecanismos de discriminación positiva en favor de la mujer en el ámbito del acceso a los mandatos electorales y a los cargos electivos y, como ha afirmado posteriormente el Consejo Constitucional, ello puede realizarse mediante incentivos o mediante medidas vinculantes⁷⁴. Como era de esperar, el legislador no dejó pasar la oportunidad, aprovechando al máximo la misma.

Como consecuencia de ello, se han aprobado una serie de leyes que dan traslado al objetivo de la paridad electoral en todas los tipos de elección⁷⁵. Así pues, en el caso de las elecciones que siguen un sistema de lista (es decir, municipales, intercomunales, regionales, senatoriales y europeas), son obligatorias las listas cremallera en las que se alternan hombre y mujer, so pena de sanciones económicas para los partidos políticos que no respeten este requisito. Para las demás elecciones, la búsqueda de la paridad implica la introducción de un sistema electoral binominal, es decir, dos candidatos, una mujer y un hombre (elecciones departamentales), o la obligación, como en el caso de las elecciones legislativas, de que los partidos políticos presenten el mismo número de candidatos hombres que mujeres, exponiéndose a sanciones financieras, reducciones o incluso la supresión de las ayudas públicas a los partidos políticos que no cumplan con la paridad⁷⁶.

72 Cons. 7 y 8.

73 Cons. 12.

74 Decisión nº 2000-429 DC de 30 de mayo de 2000.

75 Ley nº 2003-697 de 30 de julio 2003 *portant réforme de l'élection des sénateurs* ; Ley nº 2003-327 de 11 de abril de 2003 *relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants du Parlement européen* ; Ley nº 2003-1201 de 18 de diciembre de 2003 *relative à la parité entre hommes et femmes sur les listes de candidats à l'élection des membres de l'Assemblée de Corse* ; Ley 2007-128 de 31 de enero de 2007 *tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives* ; Ley nº 2008-175 de 26 de febrero de 2008 *facilitant l'égal accès des femmes et des hommes au mandat de conseiller général* ; Ley nº 2013-403 de 17 de mayo de 2013 *relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des délégués communautaires, et modifiant le calendrier électoral* ; Ley nº 2013-702 de 2 de agosto de 2013 *relative à l'élection des sénateurs* ; y Ley nº 2014-873 de 4 de agosto de 2014 *pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes concernant les élections législatives*.

76 Consultar G. NORMAND, «Législatives 2017: les entorses à la parité peuvent coûter cher aux partis», La Tribune, 8 de junio de 2017 (www.latribune.fr).

Todas estas medidas han dado lugar a una notable mejora de la representación de la mujer, como demuestran los resultados de las últimas elecciones legislativas (38,7% de mujeres elegidas en junio de 2017) y senatoriales (31,6% en septiembre de 2017), y los resultados de las elecciones municipales (39,9%) o regionales (48%)⁷⁷. Sin embargo, la paridad aún queda lejos, siendo particularmente reseñable que los hombres siguen ocupando la mayoría de los puestos de responsabilidad, como evidencia, por ejemplo, el hecho de que menos del 20% de los alcaldes de los municipios franceses sean mujeres o que solo 4 mujeres sean presidentes de regiones (sobre un total de 18).

Para concluir sobre el objetivo de la paridad, cabe señalar también que la reforma constitucional ha exigido, por un lado, a los partidos y agrupaciones políticas que la apliquen (párrafo 2 del artículo 4 de la Constitución) y, por otro, ha ampliado el requisito de la representación equilibrada de hombres y mujeres al ámbito, no sólo de las elecciones, sino también del acceso «a las responsabilidades profesionales y sociales» (artículo 1).

2. La (no) acumulación de cargos

Un proyecto de reforma constitucional⁷⁸, complementado por un proyecto de ley orgánica y otro de ley ordinaria⁷⁹ actualmente en discusión, ha venido a constatar la existencia de una importante crisis de confianza de los ciudadanos hacia sus representantes y, en términos generales, hacia la política como tal. Dicho proyecto destaca que «se ha desarrollado una desconfianza hacia la idea misma de representación» y, aun sin citar de manera expresa al movimiento de los «chalecos amarillos» este se utiliza para ilustrar un hartazgo generalizado y el profundo cuestionamiento de los políticos y su papel en una sociedad en la que han aparecido nuevos modos de expresión, en particular a través de las redes sociales. Este fenómeno no es nuevo y son numerosos los estudios e informes que han puesto de manifiesto la crisis de la política ante unos ciudadanos cada vez más descontentos con sus dirigentes⁸⁰. También son numerosas las propuestas para tratar de salvar la brecha entre el pueblo y sus élites políticas, para trabajar hacia una «renovación de la vida democrática», tal como reza el título del proyecto de ley constitucional. Este último, incorpora varias de ellas, continuando la labor de rehabilitación del sistema político ya iniciada por las mismas.

77 Una síntesis puede consultarse en: www.vie-publique.fr

78 Proyecto n° 2203, presentado ante la AN el 29 de agosto de 2019.

79 Proyecto n° 2204 presentado ante la AN el 29 de agosto de 2019.

80 Ver, entre otros, el Informe de la *Commission Balladur*, nombrada en 2007 por el Presidente Sarkozy (*Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve république*, JORF n° 252 de 30 de octubre de 2007, p. 17699).

Como era de esperar, nuestros dirigentes no esperaron hasta 2019 para actuar en pos de una mejora de la política, en particular de la función parlamentaria. Después de los casos de corrupción y fraude fiscal que han salpicado al mundo político, notablemente tras la relevancia del asunto «Cahuzac» de 2012-2013, que toma el nombre del ministro encargado del presupuesto en ese momento, quien fue sorprendido «metiendo la mano en la caja» con fondos no declarados en Suiza y mintió descaradamente ante la representación nacional y ante todo el pueblo francés, antes de reconocer los hechos y ser condenado; el *leitmotiv* es moralizar aún más la vida política. Esta voluntad ha llevado a reforzar las obligaciones de declaración de bienes, actividades e intereses de los parlamentarios⁸¹ y ministros, y a limitar las posibilidades de conflictos de intereses ampliando los casos de incompatibilidad con las funciones privadas⁸².

Las incompatibilidades parlamentarias son también el centro de las iniciativas de rehabilitación de la vida pública, y esto atañe tanto a las funciones privadas⁸³ como a las públicas⁸⁴. Más concretamente, la cuestión de la acumulación de cargos políticos se ha vuelto crucial, ya que la profesionalización de la política se ha convertido desde hace mucho tiempo en algo habitual y los cargos públicos tratan de diversificar sus puestos no solo para facilitar su reelección (dado que la implantación local facilita el acceso a la política nacional) sino también para tener un «lugar de aterrizaje» en caso de no ser reelegidos a la espera de tiempos mejores. Esto es particularmente evidente para los miembros del Parlamento, especialmente cuando quieren «desertar del Palacio de los Borbones»⁸⁵. Con el objetivo de reforzar la participación y el trabajo parlamentario, así como para renovar a los representantes elegidos insuflando aire fresco al sistema democrático, lo que daría una mejor imagen de la política y reduciría la distancia con los ciudadanos, se han aprobado recientemente nuevas normas que han ampliado los casos de prohibición de la acumulación de cargos⁸⁶. Además de la incompatibilidad entre los cargos de diputado y senador, eurodiputado y miem-

81 Artículo LO135-1 del código electoral. La declaración es recogida por la Alta autoridad para la transparencia en la vida pública, que evalúa la variación de los bienes de los parlamentarios.

82 En particular, cabe mencionar las leyes ordinarias y orgánicas no. 2017-1339 y 2017-1338 sobre la confianza en la vida política, de 15 de septiembre de 2017, que como consecuencia del asunto Fillon de 2017, complementan, fundamentalmente en materia de contratación de familiares y conflictos de interés, las disposiciones de las leyes de 11 de octubre de 2013 sobre la transparencia en la vida pública.

83 Consultar el artículo L146 del código electoral que recoge las incompatibilidades con los cargos de director general, presidente del consejo de administración, presidente y miembro de la junta directiva, presidente del consejo de supervisión, director gerente, director general, director general adjunto o gerente desempeñados en una serie de empresas. Para otras incompatibilidades con el mundo de los negocios, véase el artículo L145.

84 Con funciones judiciales u otras funciones jurisdiccionales (artículo LO 140 del código electoral).

85 Circunstancia ya puesta de manifiesto en 2008 por B. DOLEZ, «Les règles électorales, le cumul des mandats et la présidentialisation du régime», *Les Petites affiches*, 10 de julio de 2008, p. 26.

86 Concretamente, la ley orgánica nº 2014-125 de 14 de febrero de 2014 por la que se prohíbe el desempeño de cualquier función ejecutiva local con el mandato de diputado o senador.

bro del Consejo Económico, Social y Medioambiental⁸⁷, no se pueden combinar tampoco con un cargo parlamentario como miembro del consejo de una entidad local⁸⁸ ni con cualquier cargo ejecutivo local, en particular los de alcalde y presidente o teniente de alcalde⁸⁹.

El proyecto de ley orgánica de renovación de la vida democrática antes mencionado, pretende ir más allá, dado que no solo prevé la prohibición de la denominada «acumulación horizontal» (varias funciones al mismo tiempo) sino también la «acumulación vertical» (renovación del mismo cargo). Se trata, pues, de prohibir la acumulación de más de tres mandatos consecutivos idénticos, tanto para los parlamentarios como para los cargos ejecutivos locales, lo que constituiría una «garantía de la renovación democrática tan esperada por los franceses»⁹⁰. Esta renovación «contribuirá a potenciar la libertad del electorado al excluir a los candidatos que hayan ocupado el mismo cargo durante mucho tiempo (quince años para los diputados, dieciocho para los senadores), quienes gozan de una ventaja estructural, lo que puede constituir un beneficio con respecto al resto de candidatos». Aun así, los políticos pueden estar tranquilos, pues la prohibición es flexible ya que siempre pueden presentarse a otros cargos y/o volver al mismo una vez hayan dejado pasar una cita electoral...

3. Sistema mayoritario versus representación proporcional en las elecciones legislativas

Habida cuenta del panorama electoral francés, que, como se ha señalado, es en gran medida favorable a la representación proporcional, las elecciones legislativas tienen la particularidad de continuar fieles al sistema mayoritario uninominal. Se elige por sufragio universal un diputado por circunscripción, ganando el candidato que recibe más votos; un sistema simple y eficaz. La eficacia es sin duda la característica que se buscó cuando la Ordenanza N° 58-945, de 13 de octubre de 1958, restableció el sistema mayoritario y puso fin así a la representación proporcional, que había desempeñado un «papel negativo» en el régimen de la Cuarta República⁹¹, tanto por la dificultad para conseguir una mayoría fuerte (fuente de inestabilidad gubernamental) como porque la clase política parecía inamovible, ocupando siempre las mismas personas los puestos de salida en las listas (fuente de irresponsabilidad política). Dar estabilidad al sistema con una mayoría parlamentaria más fuerte —y por lo tanto más eficaz— fue, en efecto, el objetivo declarado del retorno al sistema mayoritario. Este objetivo se ha alcan-

87 Artículos LO137, LO137-1 y LO 139 del código electoral.

88 Artículo LO141 del código electoral.

89 Artículo LO141-1 del código electoral.

90 Consultar, a este respecto, la exposición de motivos de dicha ley.

91 F. MELIN-SOUCRAMANIE et P. PACTET, *Droit constitutionnel*, Sirey, 36^{ème} éd., 2018, p. 332.

zado en gran medida, ya que es cierto que el sistema mayoritario ha contribuido a la aparición y al despliegue del «hecho mayoritario», es decir, de un sistema en el que, bajo el impulso del Presidente de la República, la misma mayoría ejerce los poderes ejecutivo y legislativo de manera concertada. Sin embargo, hay que subrayar que el voto mayoritario tiene un efecto amplificador de los resultados electorales. Si tomamos el ejemplo de las últimas elecciones legislativas del 11 y 18 de junio de 2017, podemos ver que con el 49% de los votos emitidos, el partido del Presidente Macron, *La République en marche*, obtuvo el 60% de los escaños en la Asamblea Nacional, una mayoría absoluta muy cómoda.

Precisamente por el temor a este efecto amplificador de los resultados electorales, el Presidente Mitterrand presionó para aprobar la representación proporcional de cara a las elecciones legislativas de 1986⁹². La introducción de la representación proporcional era una de las 110 propuestas de su programa presidencial, pero, sobre todo, era la única forma de evitar una derrota electoral, dada la fuerte disminución del apoyo público a la izquierda, aspecto que se confirmó en las elecciones parciales del periodo 1982-1986. Sin embargo, se trató de un cambio de corta duración porque, tan pronto como llegó al poder, la derecha recuperó el sistema mayoritario mediante la Ley N° 86-825, de 11 de julio de 1986. El sistema mayoritario volvió así a desplegar sus efectos, alentando una vez más, tal como sucede en las elecciones presidenciales, la polarización en dos de la vida política francesa, eliminando a los representantes de los partidos pequeños de la segunda vuelta. «En efecto, el sistema mayoritario tiene un efecto amplificador que lo ha llevado, por un lado, a subrepresentar a las formaciones pequeñas extremistas o incluso centristas y, por otro lado, a sobrerepresentar a la coalición ganadora —de la derecha o de la izquierda— y, dentro de cada coalición, al partido dominante»⁹³. La clara victoria del partido *La République en marche* en las elecciones legislativas de 2017 contradice un tanto esta observación ya que, como ya se ha señalado, los resultados revolucionaron completamente la situación política al aplastar a los dos partidos tradicionales de la derecha y la izquierda y, al hacerlo, socavaron la polarización partidista que había prevalecido hasta entonces. Pese a ello, los efectos amplificadores del sistema mayoritario continúan estando presentes.

Es precisamente este problema, la subrepresentación de los partidos políticos derrotados en relación con sus resultados reales, lo que ha llevado a algunas formaciones políticas y a parte de la doctrina a abogar por la introducción de una cierta dosis de proporcionalidad, al menos en el caso de las elecciones legislativas. La idea es, en palabras del Presidente Macron en su conferencia de prensa del 25 de abril de 2019, «hacer que el Parlamento sea más representativo, introduciendo un cierto grado de representación proporcional, de modo que estén

92 Ley n° 85-890 de 10 de julio de 1985.

93 F. MELIN-SOUCRAMANIEN et P. PACTET, *op. cit.*, p. 416.

representadas todas las familias políticas y, por tanto, todas las sensibilidades». Los proyectos de ley constitucional, ley orgánica y ley ordinaria para la renovación de la vida democrática, ya mencionados, también obran en este sentido. El mecanismo propuesto consiste en crear un sistema de representación proporcional para el 15% de los escaños (61 diputados), que se elegirían mediante un sistema de lista nacional, según el resto mayor, combinado con el sistema tradicional de mayoría. De esta manera, las formaciones minoritarias (*Rassemblement national, France insoumise*, partidos ecologistas, *Modem*, etc.) se beneficiarían de un reparto más justo, mejorando su representación. Sin embargo, este sistema corre el riesgo de tener un «efecto global (...) marginal, conllevando unas complicaciones máximas»⁹⁴. En primer lugar, se plantea la cuestión acerca de la constitucionalidad del sistema en relación con el artículo 3 de la Constitución que, como sabemos, protege la igualdad de sufragio y ha llevado al Consejo Constitucional a exigir, en particular, una equidad en las bases demográficas para la elección de los miembros de una misma cámara. A este respecto, lo menos que puede decirse es que habrá una fuerte ruptura de la igualdad entre los diputados elegidos sobre la base del conjunto de la población francesa y los diputados elegidos en circunscripción. Además, aunque limitada, la dosis de representación proporcional podría tener el efecto de acentuar la fragilidad de la mayoría si la victoria es ajustada y, por lo tanto, afectar al imperativo del buen gobierno. Tanto es así que, al final, uno puede cuestionarse la conveniencia de tal reforma, más allá de su efecto como promesa electoral.

Como resumen de esta panorámica sobre el sistema electoral francés, debemos afirmar que el mismo es diverso, que tiene por objeto proteger el sufragio ciudadano, que se basa cada vez más en la paridad, que se esfuerza por moralizar la vida pública y fortalecer el sistema democrático, y que las reformas a las que se somete regularmente, incluso hoy en día, tratan de responder a estos diferentes objetivos, sin perder de vista que la desafección hacia los políticos no para de crecer. Sin embargo, aparte de las elecciones presidenciales y municipales (es decir, cuando los ciudadanos eligen a una persona en particular), la baja tasa de participación⁹⁵ de los votantes viene a demostrar que todavía hacen falta más esfuerzos en este último aspecto.

TITLE: *The French Electoral System*

94 J.-E. SCHOETTL, «Questions sur la modification du régime électoral parlementaire», *Les Petites affiches*, nº 118, 13 de junio de 2018, p. 7.

95 Este hecho se puede constatar a través de las estadísticas ofrecidas por el INSEE en su sitio web (www.insee.fr). En muchos departamentos, la participación apenas supera el 50% (ya sea en las elecciones departamentales, regionales o europeas).

ABSTRACT: *The French electoral system, which concerns «political» elections, is marked by several fundamental features. The most remarkable is undoubtedly the presidential election, which is THE electoral moment in France and which conditions the life of the political regime of the Fifth Republic. Beyond that, respect for equal suffrage, the links with nationality and the exercise of legislative power to define the voting methods of the various elections are the highlights of electoral matters. It is also important to take into account the reforms that have been carried out in this area, with regard to the objective of electoral parity or the reconfiguration of parliamentary elections, which is currently being reflected in a draft constitutional law and a draft organic law designed to promote the renewal of democratic life and the moralization of public life.*

RESUMEN: *El sistema electoral francés, que se refiere a las elecciones «políticas», tiene varias características fundamentales. La más destacada es sin duda la elección presidencial, que es EL momento electoral en Francia y que condiciona la vida del régimen político de la Quinta República. Además, el respeto de la igualdad de sufragio, los vínculos con la nacionalidad y la competencia legislativa para regular los métodos de votación de las distintas elecciones son los aspectos más destacados en materia electoral. También es importante tener en cuenta las reformas a las que ha sido sometido, en relación con el objetivo de la paridad electoral o la reconfiguración de las elecciones parlamentarias, que actualmente se está reflejando en un proyecto de ley constitucional y una ley orgánica destinada a promover la renovación de la vida democrática y la moralización de la vida pública.*

KEY WORDS: *election of the President of the Republic – legislative elections – local elections – «political» elections – democracy – equality of suffrage – citizenship – voting system – electoral parity – dual mandate – moralisation of public life*

PALABRAS CLAVE: *elección del Presidente de la República – elecciones legislativas – elecciones locales – elecciones «políticas» – democracia – igualdad de voto – ciudadanía – sistema electoral – paridad electoral – acumulación de cargos – moralización de la vida pública*

FECHA DE RECEPCIÓN: 15.01.2020

FECHA DE ACEPTACIÓN: 19.02.2020