

ACTUALIDAD CONSTITUCIONAL FRANCESA (2000-2001)

ÁNGEL J. SÁNCHEZ NAVARRO
Universidad Complutense

SUMARIO

1. Introducción.
2. El horizonte electoral de 2002.
3. Otras cuestiones de interés constitucional.

1. INTRODUCCIÓN

Nuestra anterior crónica sobre la actualidad política y constitucional francesa¹ concluía recogiendo, *in extremis*, la reforma constitucional operada por la Ley Constitucional 2000-964, de 2 de octubre, que redujo de siete a cinco años el mandato del Presidente de la República (art. 6). Desde entonces, y hasta el momento de cerrar estas páginas (junio de 2001), no se ha producido ninguna otra reforma constitucional, algo que, a la vista de lo acontecido en los últimos años, comienza a ser reseñable.

En general, cabe señalar que la vida política e institucional ha estado marcada por el horizonte electoral de 2002. Ahora bien, como es lógico, no todo se agota en ese horizonte: otras cuestiones, de naturaleza muy diversa y algunas de ellas presentadas ya en crónicas anteriores, han alcanzado considerable protagonismo, y a ellas se intentará hacer somera referencia en estas páginas.

¹ *Teoría y Realidad Constitucional (TRC)*, núm. 5 (2000), págs. 239-252.

2. EL HORIZONTE ELECTORAL DE 2002

En 2002 deben celebrarse, de manera casi simultánea, las elecciones presidenciales y legislativas. Las fuerzas políticas han comenzado lógicamente a preparar esa doble confrontación, que es evidentemente decisiva no sólo porque coincidan los dos procesos electorales más relevantes, poniendo en juego casi simultáneamente la Presidencia de la República y la mayoría parlamentaria y gubernamental; sino además porque este dato, que es en sí mismo inusual², cobra si cabe más importancia por otros factores, estructurales y circunstanciales.

Así, desde el punto de vista estructural, están por ver las consecuencias de la última reforma constitucional que redujo el mandato presidencial a cinco años. Esta modificación, que será aplicable por primera vez a quien resulte vencedor en estas elecciones, introduce un cambio de ritmo en la vida política francesa que puede resultar esencial. En primer lugar, porque —salvo que se produzca una disolución anticipada de la Asamblea, o alguna otra circunstancia menos predecible y deseable— ello supone abrir un período de cinco años (en principio, hasta 2007) sin elecciones de ámbito nacional.

Ahora bien, más allá de la introducción de un nuevo calendario, lo cierto es que las elecciones presidenciales francesas han supuesto, desde su introducción en 1962, un factor central en el modelo político e institucional francés (el llamado *fait majoritaire*). Por una parte, su configuración ha favorecido la formación de dos grandes bloques políticos. Por otra (en buena parte, precisamente por celebrarse en momentos distintos a las legislativas) han permitido a los ciudadanos franceses expresar su voluntad política de distinta manera, anticipando cambios o limitando su alcance. Y así, la elección de Mitterrand en 1981 anticipó la primera mayoría parlamentaria de izquierda en las legislativas del mismo año; de la misma forma que las legislativas de 1993 anticiparon la victoria de Chirac en 1995. Mientras que, en distinto sentido, las victorias del centro-derecha en 1986 y 1993, la reelección de Mitterrand en 1988, o la victoria de la "izquierda plural" en 1997, parecen reflejar la voluntad de no otorgar todo el poder al mismo polo político.

Desde el punto de vista puramente circunstancial, es obvio que en 2002 se juegan muchas más cosas que en anteriores elecciones. De una parte, porque en los últimos años Francia se ha acostumbrado a un régimen de "cohabitación" entre mayorías presidenciales y parlamentarias de distinto signo político: tras la experiencia pionera de 1986-1988, esta situación se ha reproducido entre 1993 y 1995, y desde 1997 hasta la actualidad. Y cohabitación significa, indiscutiblemente, cier-

² Durante la V República, se han celebrado elecciones presidenciales en 1965 (De Gaulle venció a Mitterrand); 1969 (Pompidou a Poher); 1974 (Giscard a Mitterrand); 1981 (Mitterrand a Giscard); 1988 (Mitterrand a Chirac); y 1995 (Chirac a Jospin); y legislativas en 1958, 1962, 1967, 1968, 1973, 1978, 1981, 1986, 1988, 1993, 1997. Así pues, sólo en 1981 y 1988 coincidieron ambas elecciones, y en ambos casos ello fue debido a la misma razón: tras unas elecciones presidenciales que dieron el triunfo al candidato de la oposición parlamentaria (Mitterrand), éste decidió disolver anticipadamente la Asamblea Nacional. En ese contexto, los electores "confirmaron" en las legislativas la mayoría resultante de las presidenciales, otorgando a la izquierda la supremacía parlamentaria. Muy distinta fue la experiencia cuando Chirac, elegido en 1995, disolvió anticipadamente la Asamblea en 1997.

tos problemas institucionales, pero también significa reparto de ámbitos y cuotas de poder. Si las dos elecciones coinciden en el tiempo, la probabilidad de que tal reparto se repita se reducen considerablemente (al menos, en teoría). Y ello podría implicar que el perdedor quede «a la intemperie» política durante muchos años, alejado del poder presidencial y gubernativo.

Y esa perspectiva es aún más dura por una segunda razón: en principio, si la Presidencia y la mayoría parlamentaria-gubernamental se concentran en las mismas manos, parece evidente que se reducirían las posibilidades de disolución anticipada de la Asamblea, disolución que en los últimos años ha seguido varias veces a las elecciones presidenciales (1981, 1988, 1997). En otras palabras: quien pierda en 2002, por una parte tiene muchas posibilidades de perder en ambas elecciones; y por otra, es muy posible que no pueda volver al primer plano nacional hasta 2007... Todo ello, claro está, si es que los ciudadanos no desmienten las previsiones que parecen más lógicas, como ya hicieron, sin ir más lejos, en 1997.

En todo caso, ese «horizonte electoral» ha estado presente en el análisis de las elecciones municipales y cantonales de marzo de 2001. Mucho más claramente, ha marcado la discusión acerca de una ley que — lógicamente— ha resultado ser muy polémica: la que ha prorrogado el mandato de la Asamblea Nacional. Y, por supuesto, ha condicionado los movimientos de las formaciones políticas, y muy particularmente los intentos de ciertos sectores de la oposición parlamentaria de articular una única formación, con mayores probabilidades de éxito frente a la «izquierda plural».

A) LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y CANTONALES DE 11-18 DE MARZO.

Es evidente la importancia de esta cita electoral, generalmente contemplada como el último test antes de la «hora de la verdad». De ahí que sus resultados fueran analizados con lupa, especialmente en lo que se refiere a unas fuerzas conservadoras y centristas que, desde la inesperada derrota de 1997, parecían sumidas en un considerable desconcierto, agravado por las regionales de 1998 y las europeas de 1999³. En esas circunstancias, aparecían como víctimas propiciatorias de una «izquierda plural» que, al margen de disensiones más o menos concretas, se presentaba básicamente aglutinada en torno al Gobierno de Jospin, algunos de cuyos ministros se presentaban además como candidatos a importantes alcaldías, en ocasiones contrariando la voluntad del Primer Ministro.

Esas perspectivas, que hacían presagiar una nueva «ola rosa» (*vague rose*) explican en parte la valoración de los resultados. Porque, ciertamente, la izquierda consiguió un gran éxito al conquistar dos de las tres principales ciudades

³ Sobre la evolución del panorama político y partidista en este período comprendido entre 1997 y 1999, puede verse nuestra crónica sobre "Actualidad constitucional francesa", en el número 3 de esta misma Revista *TRC* (1999), especialmente págs. 226-228.

francesas (París y Lyon), anteriormente en manos conservadoras. Efectivamente, desde que comenzó a elegir su alcalde, en 1977, la villa de París fue siempre un feudo gaullista (primero, de Jacques Chirac, hasta su acceso a la Presidencia de la República en 1995; desde entonces, de Jean Tiberi). Sin embargo, la mayoría conservadora no pudo sobreponerse a sus divisiones internas: la pugna entre la lista «oficial» (apoyada por RPR, UDF y DL) y la del alcalde saliente, Jean Tiberi (expulsado del RPR), propició el triunfo de la izquierda plural, cuyo candidato, Bertrand Delanoë, accedió a la alcaldía con el apoyo de 92 consejeros municipales, frente a 71 de centro y derecha⁴. Lyon, por su parte, era el feudo tradicional del antiguo Primer Ministro centrista Raymond Barre, pero también aquí las divisiones en el seno de las fuerzas conservadoras, unidas al sistema electoral que atribuye los consejeros municipales por distritos, facilitaron la victoria de la izquierda⁵.

Sin embargo, y a pesar de tales éxitos, lo cierto es que esos triunfos se vieron contrarrestados por otros datos, que favorecían a la derecha en el conjunto de las grandes ciudades. En Marsella (segunda ciudad francesa con cerca de 800.000 habitantes), la derecha consolidó una mayoría conquistada en 1995, logrando 61 consejeros frente a 37 de la izquierda y 3 de la extrema derecha (Mégret, MNR). Otro tanto ocurrió en Toulouse (cuarta ciudad en número de habitantes: unos 400.000), donde el portavoz parlamentario de la centrista UDF, Philippe Douste-Blazy, consiguió finalmente retener una alcaldía hasta ahora en manos del también centrista D. Baudis, y sobre la que había bastantes dudas.

Pero es que, además, en el numeroso conjunto de las ciudades francesas más importantes (aquéllas mayores de 30.000 habitantes), el anterior dominio de la izquierda se invierte, en favor de la derecha: ésta arrebató a las formaciones de la «izquierda plural» una treintena de ciudades, entre las cuales algunas especialmente importantes, como Estrasburgo, Nimes (la única ciudad francesa mayor de 100.000 habitantes con alcalde del PCF), Orleans o Aix-en-Provence. Por el contrario, «sólo» perdió diez (entre ellas, las dos citadas, además de otras

⁴ A fin de apreciar las notabilísimas diferencias existentes con los principales ayuntamientos españoles, cabe hacer notar que estos 163 concejales (consejeros municipales) gobiernan la villa de París, cuyo censo apenas supera el millón de habitantes. Pues bien, aunque globalmente la derecha reunió algunos votos más que la izquierda (unos 318.000, frente a 313.000: 50'4 % frente a 49'6), la falta de acuerdo en varios distritos provocó la presencia de distintas listas en algunos de ellos. En consecuencia, y dado que los concejales se eligen por distritos, la izquierda —que se presentó unida— venció en la mayoría de éstos. Finalmente, el bloque de la «izquierda plural» está compuesto por 49 socialistas, 23 verdes, 11 comunistas, 7 MDC (Chevénement) y 2 radicales de izquierda; el conservador, por 33 consejeros RPR, 12 UDF, 12 DL, 12 de la «lista Tiberi» y 2 «no-inscritos».

⁵ Lyon, la tercera ciudad de Francia, tiene unos 445.000 habitantes. En la segunda vuelta, la lista única de la derecha obtuvo algo más del 50 % de los votos, frente al 48'5 % de la izquierda y poco más de un 1 % para el Frente Nacional. En este caso, sin embargo, la unión de las listas de derecha fue muy polémica, por incluir a Charles Millon, expulsado en su día de la UDF por aceptar el apoyo de la extrema derecha en el Consejo Regional (*cfr.* nuestra Crónica en el número 3 de *TRC*, pág. 227). Finalmente, la distribución de consejeros por distritos detenninó el triunfo de la izquierda unida, que logró 42 escaños frente a 31 de la derecha (21 de la «lista Millon» y 10 de la «derecha parlamentaria»: UDF-RPR-DL-RPF)

como Dijon, Auxerre o Ajaccio)⁶. De ahí que algún titular periodístico llegase a hablar de «ola azul»⁷.

Y ese balance global se vió todavía más agravado porque, al margen de las ya señaladas expectativas, la derrota afectó muy directamente a varios miembros del Gobierno Jospin, que concurrían como candidatos: Elisabeth Guigou fue ampliamente superada en Avignon por la candidata conservadora; Jack Lang perdió su anterior mayoría en Blois; el comunista Jean-Claude Gayssot no pudo impedir que un candidato derechista (DL) venciese en primera vuelta en Béziers; ni tampoco Pierre Moscovici logró en Montbéliard la alcaldía que ya se le negó en 1995⁸.

Las elecciones cantonales, que debían permitir la renovación de la mitad de los consejeros generales de los departamentos, confirmaron la decepción de la izquierda, a pesar de que ésta mejoró levemente su situación global. Efectivamente, en esta consulta —que adopta el sistema electoral tradicional francés, mayoritario, uninominal y con dos vueltas— la izquierda consiguió la mayoría en seis Consejos Generales, perdiendo uno: un avance menor del registrado en las anteriores cantonales de 1988 (cuando pasaron a sus manos nada menos que diez departamentos), y del que auguraban los sondeos (similar al de 1988). De este modo, en este ámbito se mantiene una clara ventaja de la derecha⁹.

Las elecciones municipales tuvieron también otros aspectos de interés. Muy particularmente, en ellas se aplicó por primera vez el principio de paridad entre hombres y mujeres, resultante de la reforma constitucional de 1999 y de la ley 2000-493, de 6 de junio¹⁰. La nueva regulación provocó un fuerte aumento del número de mujeres candidatas, y posteriormente electas, en los Ayuntamientos. En términos globales, el porcentaje de mujeres concejales (consejeras municipales) pasó del 22 al 47'5 %, hasta un total de 38.000. En municipios mayores de 15.000

⁶ En 1995, la izquierda logró el triunfo en 131 de estas ciudades, frente a 110 de la derecha y 3 de la extrema derecha (FN). Tras las elecciones de marzo, la situación era prácticamente la contraria: 107 en manos de la izquierda (-24); 135 para las formaciones de la derecha (+25), y únicamente 2 (-1) para la extrema derecha (FN/MNR).

⁷ "Paris et Lyon pour la gauche, vague bleue en province" (*Le Figaro*, 19 de marzo).

⁸ Además, esta presencia de Ministros-candidatos no era, con alguna excepción, del agrado del Primer Ministro Jospin, partidario del principio de no-acumulación de mandatos (*cfr.* nuestra citada Crónica en *TRC*, n° 3, págs. 247-248). Pese a ello, más de 15 Ministros o Secretarios de Estado se presentaron a estas elecciones. Al día siguiente de las mismas, y a la vista de sus resultados, el propio Jospin anunció que volvería a aplicar estrictamente la incompatibilidad del puesto de alcalde con la de miembro del Gobierno, obligando así a 13 Ministros o Secretarios de Estado a optar por uno u otro cargo. Ese mismo día, 5 de ellos (dos Ministros, la de Justicia y el de Defensa; y tres Secretarios de Estado) anunciaron que renunciaban a las alcaldías (si bien en algunos casos permanecen como adjuntos), y sólo uno (Secretario de Estado) optó por mantener el mandato municipal (*Le Figaro*, 20 de marzo).

⁹ Antes de las elecciones, la derecha era mayoritaria en 66 departamentos, y la izquierda en 31. Después, esas cifras eran de 61 y 36, respectivamente.

¹⁰ *Cfr.* nuestras crónicas anteriores, en los números 3 y 5 de *TRC* (págs. 242-244 y 252, respectivamente). Conforme al art. 2 de la ley, que modificaba el art. 264 del Código electoral, la diferencia entre el número de hombres y de mujeres en cada lista no puede ser superior a uno, y ello había de articularse de tal manera que en cada bloque de seis candidatos, en orden de presentación de la lista, debía haber el mismo número de candidatas de uno y otro sexo.

habitantes, el número de alcaldesas ascendió de 33 a 44, si bien en las ciudades más importantes (con más de 100.000 habitantes), sólo cuatro —sobre un total de treinta y siete— cuentan con alcaldesas, que curiosamente son en su mayor parte de la oposición conservadora, tradicional adversaria de la ley de la paridad¹¹.

B) LA PRÓRROGA DEL MANDATO DE LA ASAMBLEA NACIONAL.

La preparación de la doble confrontación electoral del año 2002 se ha proyectado también en una polémica acerca del calendario electoral. En síntesis, el problema radicaba en que la Asamblea Nacional elegida en mayo-junio de 1997 debía ser renovada en abril de 2002, es decir apenas unas semanas antes de la fecha fijada para las presidenciales, previstas para el final de abril o primeros días de mayo. Esta circunstancia obligaba a desarrollar dos procesos electorales fundamentales en un plazo mínimo, desvirtuando sus rasgos específicos y dando lugar a problemas organizativos, especialmente en el sistema francés, donde cualquier candidatura a la Presidencia debe ser avalada «al menos por quinientos ciudadanos miembros del Parlamento» o titulares de otros mandatos. Así las cosas, el Consejo Constitucional hizo públicas ya en julio de 2000 unas «Observaciones» relativas a la elección presidencial, que en su primer punto subrayaba que «tanto por razones de principio como por motivos prácticos, es importante que los ciudadanos habilitados para presentar candidatos [presidenciales]... puedan hacerlo tras conocer los resultados de las elecciones a la Asamblea Nacional. En consecuencia, la segunda vuelta de estas elecciones debería haberse producido cuando se abra el período de presentación de candidaturas [presidenciales] por parte del Consejo Constitucional»¹².

La cuestión tenía, además, evidente carga política y electoral. Como ya se ha apuntado, la elección presidencial se ha configurado, en el régimen de la V República, como el auténtico centro de la vida política francesa. En ese contexto, unas elecciones legislativas celebradas en vísperas de las presidenciales podrían verse en buena parte difuminadas. Cuando además parece probable que las presidenciales confronten al actual Presidente, Jacques Chirac, y al Primer Ministro, Lionel Jospin, resulta difícil evitar que los cálculos electorales influyan en las consideraciones sobre la conveniencia de tal o cual calendario.

Por eso cuando el Primer Ministro Jospin sugirió la posibilidad de invertir el orden que debían seguir ambas consultas, se abrió un debate inevitablemente cargado de acusaciones de partidismo. Así, y de forma que no puede dejar de resultar paradójica habida cuenta de la historia de la V República, los líderes socialistas alegaban razones de coherencia institucional, debidas al liderazgo que ejerce

¹¹ Las ciudades mencionadas son Estrasburgo (alcaldesa UDF), Lille (PS), Caen (RPR) y Aix-en-Provence (independiente de derechas). Paradójicamente, como apunta *Le Monde* al ofrecer todos estos datos (edición del 27 de marzo), los treinta y tres alcaldes «verdes» son hombres, pese a ser este partido uno de los «campeones» de la paridad.

¹² «Observations du Conseil Constitutionnel dans la perspective de l'élection présidentielle», en el *Journal Officiel* del 23 de julio de 2000, pág. 11403.

el Presidente de la República. Pese a lo cual, la oposición de centro y derecha les acusó inmediatamente de perseguir objetivos partidistas. Según este argumento, unas elecciones legislativas inmediatamente después de las presidenciales quedarían inevitablemente marcadas por éstas, como ocurriera ya —en ventaja de la izquierda— en 1981 y 1988.

La idea se concretó, como es habitual en el paisaje político y parlamentario francés, inmediatamente: Jospin dio luz verde a esta cuestión el día 26 de noviembre, y dos días más tarde el Gobierno decidía inscribir en el orden del día prioritario de la Asamblea Nacional varias proposiciones de ley orgánica presentadas con este propósito por diputados socialistas y centristas (entre ellos, el ex Primer Ministro Raymond Barre). El debate parlamentario comenzó en la Asamblea Nacional los días 19 y 20 de diciembre, y —tras las habituales discrepancias entre las dos Cámaras, que llevaron al Senado a rechazar el texto en dos ocasiones— la Asamblea Nacional, en solitario, aprobó finalmente el día 24 de abril de 2001, en «lectura definitiva», la Ley Orgánica nº 2001-419, de 15 de mayo de 2001, «modificando la fecha de expiración de los poderes de la Asamblea Nacional»¹³. La ley consta únicamente de dos artículos: el primero modifica el art. LO 121 del Código Electoral, para disponer que «los poderes de la Asamblea Nacional expirarán el tercer martes de junio del quinto año posterior a su elección»; mientras que el segundo especifica que esta regla será aplicable tan sólo a la Cámara elegida en 1997.

Esta cuestión de «la inversión del calendario» electoral ha dividido tanto a la «izquierda plural» en el Gobierno como a la oposición. En efecto, desde el principio en el bando gubernamental tanto los comunistas como los verdes se mostraron contrarios a esta iniciativa, por considerar que reforzaba la «presidencialización» del régimen. Sin embargo, la división era aún mayor en la oposición, como demuestra el hecho de que algunos diputados centristas presentaran proposiciones de ley al respecto. Y así, mientras Raymond Barre defendía su voto favorable «para respetar el espíritu de la V República», donde «la elección presidencial goza de primacía sobre la elección legislativa», otro ex Ministro del mismo grupo UDF, François Léotard, denunciaba la constitución de «una mayoría de circunstancias para una ley de circunstancias»; mientras que el Presidente del Grupo RPR en la Asamblea, Jean-Louis Debré, afirmaba que «la inversión [del calendario] no responde a una preocupación jurídica, sino política y partidista... Por conveniencia personal, se cambian las reglas del juego»¹⁴.

En todo caso, el triunfo de la propuesta quedó claro desde el primer debate en la Asamblea Nacional: pese a la defección de comunistas y verdes, la mayoría de la izquierda social contó con el apoyo de una parte importante del Grupo de Diputados centristas (UDF), encabezados por Valéry Giscard d'Estaing, Raymond Barre y el ex-Ministro de Asuntos Exteriores Hervé de Charette. Finalmente, la ley

¹³ Aunque se trata de una Ley Orgánica, sólo afecta a la Asamblea Nacional, por lo que no es aplicable la regla del art. 45 C. según la cual «las Leyes Orgánicas relativas al Senado deben votarse en los mismos términos por las dos Cámaras».

¹⁴ Las citas entrecorridas proceden de las crónicas de *Le Monde* (20 de diciembre) y *Le Figaro* (25 de abril y 21 de diciembre).

fue aprobada por 308 votos favorables frente a 251 contrarios, registrándose 9 abstenciones¹⁵.

Durante la tramitación de esta ley, no faltaron las voces que señalaron que el Consejo Constitucional podría censurarla, recordando que durante los años noventa el Consejo había aceptado en tres ocasiones la prolongación de los mandatos de diversos cargos (municipales y departamentales) por motivos técnicos, subrayando en todo caso la excepcionalidad de tal medida. Así, el profesor Louis Favoreu subrayaba que «deben existir serias razones técnicas o jurídicas» que justificaran tal modificación. Mientras que desde otros sectores se señalaba que las ya mencionadas observaciones del propio Consejo, que recomendaba distanciar ambas elecciones, serían suficiente motivo técnico para justificar el cambio¹⁶. Finalmente, el Consejo, que debe preceptivamente examinar la adecuación constitucional de todas las leyes orgánicas (arts. 46 y 61 de la Constitución francesa de 1958) declaró la constitucionalidad de la ley en su Decisión n° 2001-444 DC, de 9 de mayo de 2001. Esta declaración se justificaba porque «el legislador orgánico, competente... para fijar la duración de los poderes de cada Asamblea, puede libremente modificar esta duración siempre que respete las reglas y principios de valor constitucional». Partiendo de su tradicional doctrina, según la cual el Consejo «no dispone de un poder general de apreciación de la misma naturaleza que el del Parlamento», entiende que «no le corresponde pues investigar si el objetivo perseguido por el legislador podría alcanzarse por otras vías, en tanto que las modalidades adoptadas por la ley no son manifiestamente inapropiadas para tal objetivo». Así pues, y dado que la ley «no tiene por objeto prolongar de forma permanente la duración del mandato de los diputados, que sigue fijada en cinco años»; que el legislador ha estimado que «era preferible que la elección presidencial precediese, como regla general, a las legislativas»; que este objetivo definido por el legislador «no es contrario a ningún principio ni a ninguna regla de valor constitucional»; que, en fin, «esta prolongación, limitada a once semanas, aparece como estrictamente necesaria para la realización del objetivo de la ley y reviste un carácter excepcional y transitorio», concluye afirmando que la ley es conforme a la Constitución.

C) LA CONFIGURACIÓN DE LAS FUERZAS POLÍTICAS.

Ya se ha aludido a la evolución del panorama partidista francés, que se recogía con cierto detalle en una crónica anterior¹⁷. Diversos factores, entre los cuales probablemente haya de subrayarse la introducción de fórmulas electorales pro-

¹⁵ Como de costumbre, las divisiones volvieron a estar presentes, sobre todo en el grupo centrista -UDF. Así, votaron a favor socialistas, radicales de izquierda, movimiento de los ciudadanos, 28 diputados UDF, un adscrito al Grupo Comunista y un diputado RPF; en contra, todos los diputados RPR, DL, y Verdes; los del PCF, 30 diputados UDF y tres no inscritos, entre ellos, el RPF Philippe de Villiers. Las nueve abstenciones registradas correspondieron a 2 RPR, 5 UDF, 1 PC y un «independiente de izquierdas».

¹⁶ *Libération*, 21 de diciembre de 2000.

¹⁷ *Vid. Supra*, nota n° 3.

porcionales en varios tipos de elecciones (europeas, municipales, legislativas en 1986, etc.) explican la progresiva diversificación del voto de los ciudadanos franceses. De esta manera, la «izquierda plural» aparece configurada por cinco partidos principales (PS, Verdes, PCF, MDC [Chevènement], Radicales de izquierda), junto a los que deben situarse los «independientes de izquierda». Mientras que, en la derecha, la tradicional distinción entre gaullistas y centristas (RPR y UDF) se complica con la aparición de otras siglas (DL, RPF), además de los inevitables «independientes». Incluso en la extrema derecha, el caudillista Frente Nacional de Le Pen se ha visto dividido por la escisión de Mégret (MNR)¹⁸.

Así las cosas, la izquierda aparece razonablemente cohesionada en torno al Gobierno. Sin embargo, la derecha contemplaba como, desde su derrota en las legislativas de 1997, cada una de las sucesivas elecciones (cantonales, regionales, europeas) suponía nuevas fricciones, que se saldaban con la configuración de nuevas formaciones (a veces, puramente nominales, y que se han mostrado carentes de cualquier recorrido). La conciencia de esta situación ha provocado diversos llamamientos a la unión de la derecha, que hasta la fecha no parecen concretarse en ningún proyecto claro.

En cualquier caso, el primero de esos llamamientos se produjo en noviembre de 2000, cuando 364 parlamentarios (sobre un total de 462 diputados y senadores), de los principales grupos de la derecha (RPR, UDF y DL) afirmaban que «el secreto de la unión existe»¹⁹. Es más: señalaban que tal unión, a través de listas unitarias, se produce «*tout naturellement*, sin ruido, sin drama» en los ámbitos local y departamental. Esa unión es la que «permite a la oposición nacional ser la mayoría local en numerosas regiones, departamentos y municipios desde hace más de 20 años. Esta unión funciona». Mirando hacia otros países, ponían como ejemplos «la victoria de José María Aznar en España» (fruto de «la construcción del Partido Popular, que ha sabido reunir, bajo la bandera de un mismo partido, a conservadores, democristianos y liberales»), o el decenio de gobierno de Helmut Kohl en Alemania, resultado de la coalición entre CDU y CSU. Según los firmantes de este texto, la forma concreta de articular esta unión (federación, movimiento, partido único) es una cuestión secundaria: «la unión no nacerá de una estructura. Por el contrario, es la estructura la que nacerá de la unión, apoyada en un proyecto y en una práctica cuya idea se está imponiendo por toda Francia».

Ya en enero de 2001 se produce un segundo manifiesto en la misma línea, bajo el título de «*France Alternance*». Esta iniciativa, suscrita otra vez por diputa-

¹⁸ De hecho como resaltaba *Le Monde* en su edición electrónica del 19 de marzo, las elecciones cantonales de los días 11 y 18 de ese mes supusieron un claro revés para los grandes partidos dentro de cada bloque. Así, en la izquierda, socialistas y comunistas perdían 21 consejeros generales cada uno, mientras ganaban los verdes (+10) y, sobre todo, los «independientes» (*divers gauche*, + 34). En la derecha, el fenómeno cobraba una dimensión mucho mayor: la UDF perdió 61 consejeros; el RPR, 30, y DL, 14; mientras que los *divers droite* aumentaban en más de un centenar.

¹⁹ Vid. *Le Figaro*, 24 de noviembre de 2000. Entre los firmantes, se encuentran algunos de los principales líderes de todas las formaciones: Michelle Alliot-Marie, N. Sarkozy, E. Balladour, A. Juppé o P. Séguin (RPR), A. Madelin y J. Blanc (DL) o D. Baudis (UDF). Por el contrario, entre las ausencias destacaban las de Giscard, Barre o F. Bayrou.

dos y senadores de todos los grupos de oposición²⁰, postula la «unidad en la acción política» como «condición de eficacia de una mayoría y de un gobierno». En su análisis parte del reconocimiento de un dato: «la diversidad es una realidad, fruto de la historia y reflejo de nuestras propias sensibilidades. Es también una riqueza para el futuro. Ya seamos gaullistas, liberales, centristas o radicales, debemos sentirnos cómodos en este movimiento», que permitiría la adhesión directa y la doble militancia. El objetivo es el de que «este nuevo movimiento sea una gran formación moderna, que disponga de procedimientos democráticos de elección de sus responsables», y favorezca la designación de «candidatos de Unión en las próximas elecciones legislativas»²¹.

Los resultados de las municipales, contemplados generalmente como un «éxito» de la derecha²², parecen haber dado ánimos a los promotores de esta última iniciativa. En cualquier caso, y ante la perspectiva de unas presidenciales previas a las legislativas, los llamamientos a la unión no parecen destinados a imponerse, al menos antes de la primera vuelta de esas elecciones. En efecto, la práctica francesa muestra que los anuncios formales de candidaturas a las presidenciales suelen retrasarse todo lo posible, muy especialmente cuando se trata del Presidente o del Primer Ministro en ejercicio²³. Y, como antes señalábamos, todos los indicios parecen anticipar una confrontación entre el Presidente Chirac y el Primer Ministro Jospin. No obstante, la nómina de posibles candidatos no deja de crecer. Esto no crea especiales problemas en la izquierda, ya que usualmente cada partido presenta su candidato en primera vuelta, apoyando en la segunda al más votado entre ellos. Sin embargo, la situación resulta más complicada en la derecha, donde además de la más que probable candidatura de Chirac, también ha anunciado su intención de presentarse Charles Pasqua (antiguo ministro gaullista, hoy escindido en el RPF); y se espera que en los próximos meses declaren también su intención de presentarse otros líderes centristas, como F. Bayrou (UDF) y A. Madelin (DL).

3. OTRAS CUESTIONES DE INTERÉS CONSTITUCIONAL

Evidentemente, no toda la vida política e institucional francesa se agota en la preparación de la doble confrontación electoral de 2002. Otras cuestiones deben ser,

²⁰ Entre ellos, casi todos los citados en la nota anterior, y los presidentes de los grupos RPR, UDF y DL. En general, esta iniciativa se contempla como promovida por parlamentarios que apoyan la candidatura presidencial de J. Chirac en 2002.

²¹ *Le Figaro*, 13 y 15 de enero de 2001. Casi simultáneamente, el antiguo Primer Ministro Edouard Balladur daba un paso más, al remitir a todos los parlamentarios de la derecha un proyecto de un nuevo partido unificado, la Unión por la reforma" (UPR), que surgiría de la fusión de las diversas formaciones existentes. Según el promotor de esta iniciativa, la fecha límite para tal transformación debía ser el verano de 2001. Sin embargo, hasta ahora, ninguna de estas iniciativas ha llegado a concretarse.

²² Cfr. *Le Monde interactif*; 27 de marzo de 2001.

²³ Giscard anunció su intención de presentarse a la reelección seis semanas antes de la primera vuelta de 1981; en 1988, Mitterrand retrasó su anuncio hasta sólo un mes antes de la fecha fijada para las urnas. En cuanto a los Primeros Ministros, tanto Chirac en 1988 como Balladur en 1995 confirmaron su concurrencia electoral sólo tres-cuatro meses antes de la elección.

al menos, mencionadas, a fin de proporcionar al lector cuando menos un panorama general de los asuntos que han dominado la «actualidad constitucional francesa».

1. Cabe destacar, en primer lugar, las tres decisiones del Consejo Constitucional que, en diciembre de 2000, declararon no conformes con la Constitución diversos preceptos de tres leyes de evidente importancia para la política económica del Gobierno.

A) En primer lugar, la *Décision n° 2000-437 DC*, de 19 de diciembre, anuló nueve artículos de la «ley de financiación de la Seguridad Social para 2001». La nulidad afectó, muy particularmente, a los artículos que preveían una reducción de las cotizaciones sociales (CSG, *contribution sociale généralisée*) para los salarios más bajos. La medida, que era una de las bases de la reforma fiscal del Gobierno, suponía un correlativo aumento del poder adquisitivo para los sectores sociales con menores ingresos. El Consejo, en una decisión altamente discutible, estimó que el legislador puede modificar las cuantías de tal contribución, pero siempre dentro del respeto a los principios y valores constitucionales. Y la disposición impugnada «no tiene en cuenta otros ingresos del contribuyente distintos a los producidos por una actividad, ni los ingresos de otros miembros del hogar, ni de las personas a su cargo». En consecuencia, entiende que la opción del legislador de no tomar en consideración el conjunto de la capacidad económica «crea, entre los contribuyentes afectados, una disparidad manifiesta contraria al artículo 13 de la Declaración [de los Derechos del Hombre y del Ciudadano] de 1789», que exige que la necesaria contribución común para el sostenimiento de los servicios públicos se reparta «equitativamente» entre «todos los ciudadanos», atendiendo a sus posibilidades.

En esta misma decisión, el Consejo declaró contrarios a la Constitución diversos preceptos que, por su contenido, no podían ser incluidos en una ley de financiación de la Seguridad Social, cuyos límites sustantivos vienen determinados por el juego del art. 34 de la Constitución y los artículos que lo desarrollan, incluidos en el Código de la Seguridad Social.

B) Pocos días más tarde, el 28 de diciembre, otras dos decisiones declararon parcialmente inconstitucionales la ley de rectificación de los presupuestos de 2000 y la ley de presupuestos de 2001.

En el primer caso, la *Décision 2000-441 DC* declaraba contrarios a la Constitución, total o parcialmente, cuatro artículos de la *loi de finances rectificative pour 2000*. Dejando al margen algún aspecto técnico (como los límites materiales de las leyes presupuestarias), los artículos anulados introducían varias medidas políticamente importantes. Así, el art. 37 extendía «la tasa general sobre actividades contaminantes» (la *écotaxe*). Pues bien, en este punto el Consejo comienza reconociendo, como es obvio, que el legislador puede determinar «las reglas según las cuales deben ser gravados los contribuyentes»; y que el principio de igualdad no impide el establecimiento de «gravámenes específicos que tengan por objeto incitar... a la adopción de conductas conformes a objetivos de interés general». A par-

tir de ahí, su razonamiento se dirige a apreciar «la adecuación de las disposiciones cuestionadas al objetivo de interés general» perseguido por la ley, por entender que si la medida no responde a dicho objetivo, que la justifica, se produciría la infracción del principio de igualdad ante el impuesto. El Consejo considera que «las modalidades de cálculo de la tasa... podrían conducir a que una empresa sea gravada más fuertemente que otra análoga», aun cuando hubiera contaminado menos. Pero, además y sobre todo, estima también que «en razón de la naturaleza de las fuentes de generación de electricidad en Francia, el consumo de electricidad» contamina mucho menos que otras fuentes de energía, en particular los combustibles fósiles. Esas consideraciones le llevan a concluir que «las diferencias de tratamiento que resultarían de la aplicación de la ley no están en relación con el objetivo perseguido por el legislador», por lo que «las disposiciones impugnadas son contrarias al principio de igualdad», y por tanto inconstitucionales.

Igualmente declara inconstitucional otra disposición que imponía a los operadores de telecomunicaciones autorizados un gravamen —cuya cuantía debería fijarse por decreto— a fin de financiar las inversiones públicas necesarias para «permitir las intercepciones justificadas por las exigencias de la seguridad pública». Para el Consejo, el legislador puede exigir a los operadores que desarrollen los dispositivos técnicos que puedan ser necesarios para asegurar el orden público; sin embargo, los costes de esa actividad, por su naturaleza, no pueden imponerse directamente a los operadores.

Finalmente, se declara también inconstitucional, por discriminatorio, un artículo que permitía a los titulares de explotaciones agrícolas radicadas en Córcega beneficiarse de un plan para saldar sus deudas con la Seguridad Social. En este caso, el Consejo consideró que ni la disposición impugnada ni los trabajos parlamentarios aportan ninguna razón que pudiese justificar este trato diferenciado frente a aquellas otras explotaciones situadas en cualquier otro lugar de Francia y que pudiesen hallarse en una situación análoga.

C) La tercera decisión (*Décision n° 2000-442 DC*) anuló otros tres artículos de la *loi de finances pour 2001* por entender que contenían disposiciones materialmente ajenas al ámbito de la ley de presupuestos. Entre ellos, cabe destacar el artículo 70, que preveía que municipios y departamentos podrían establecer «subvenciones de funcionamiento» para las organizaciones locales de los sindicatos.

2. En otro orden de cosas, el Consejo Constitucional también ha sido noticia por el hecho de su renovación parcial, que tuvo lugar en marzo de 2001. Los tres nuevos miembros son Pierre Joxe (antiguo diputado socialista, portavoz parlamentario y Ministro de Industria, de Interior y de Defensa; nombrado por el Presidente de la Asamblea Nacional); Olivier Dutheillet de Lamothe (que ha desarrollado su carrera profesional en el Consejo de Estado desde 1975, habiendo ocupado también posiciones de Consejero técnico en diversos departamentos con gobiernos de la derecha, y la de Secretario General adjunto de la Presidencia de la República entre 1997 y 2000; nombrado, precisamente, por el Presidente de la República); y Dominique Schnapper (socióloga, designada por el Presidente del Senado).

3. También parece preciso dejar aquí constancia de la evolución de algunas cuestiones ya conocidas por crónicas anteriores. Así, cabe señalar en primer lugar que el día 22 de mayo la Asamblea Nacional aprobó, en primera lectura, el proyecto de ley relativo a Córcega ya anunciado dentro del Plan Jospin para la isla²⁴. Su tramitación se antoja complicada, ya que en este su primer trámite parlamentario la mayor parte de la oposición —que controla el Senado— votó mayoritariamente en contra, como hicieron también algunos diputados de la «izquierda plural»: una vez más, se muestra patentemente la pluralidad existente en el seno de los partidos, y de los grupos parlamentarios, franceses²⁵.

4. En el ámbito de la justicia, el 1 de enero de 2000 entró en vigor la mayor parte de la "ley reforzando la protección de la presunción de inocencia y los derechos de las víctimas"²⁶. En síntesis, dicha ley refuerza la protección de los detenidos y acusados, anticipando la presencia del abogado, atribuyendo a nuevas figuras judiciales (como el *juge des libertés et de la détention* o el *juge d'application des peines*), ciertas decisiones relativas a la prisión provisional (cuya duración, por otra parte, se limita temporalmente) o al régimen penitenciario, introduciendo el derecho a guardar silencio, así como el de las víctimas a ser informados acerca de la duración previsible para la instrucción de un sumario, el de las partes a conocer periódicamente su situación, etc. Se trata, en definitiva, de una ley que introduce cambios reales en el procedimiento, incrementando la protección de los derechos concernidos. La gran duda que suscita es, como casi siempre, la de su efectiva aplicación: en este sentido, se ha destacado la carencia de medios, con argumentos que nos son bien conocidos, como el de que el presupuesto que Francia dedica a la Justicia es uno de los menores de Europa²⁷.

5. También dentro de este mismo ámbito de la Justicia, debemos dejar también aquí constancia de la reciente aprobación y entrada en vigor de otra disposición importante: la Ley Orgánica n° 2001-539, de 25 de junio de 2001, «relativa al estatuto de los Magistrados y al Consejo Superior de la Magistratura». La ley, aprobada por ambas Cámaras en segunda lectura, introduce algunas novedades de interés, como interesante resulta también la decisión del Consejo Constitucional que, en su función de examen preceptivo de las leyes orgánicas, analizó el texto, declarando la inconstitucionalidad de una de sus previsiones, y la constitucionalidad de otras, con ciertas reservas.

²⁴ Cfr. TRC, n° 5, págs. 243-247.

²⁵ Más concretamente, el proyecto fue aprobado por 287 votos frente a 217, registrándose 53 abstenciones. Entre los votos favorables se encontraban no sólo socialistas, radicales de izquierda y verdes, sino también veintitrés diputados de la oposición. Los votos contrarios procedían fundamentalmente de los escaños del centro y la derecha, a los que se unieron los socialistas de Chevènement (MDC). Se abstuvieron, junto a una treintena de diputados centristas y gaullistas, la mayor parte de los miembros del grupo Comunista (*Libération* y *El Mundo* 23 de mayo).

²⁶ Loi 2000-516, de 15 de junio, a la que aludíamos ya al final de la última crónica (TRC, n° 5, pág. 252).

²⁷ Cfr. por ejemplo, *Libération*, 2 de enero de 2001.

La inconstitucionalidad afectó a varios incisos del artículo 33, que reforma la Ley 94-100, de 5 de febrero de 1994, a fin de introducir el principio de paridad de sexos en el proceso de elección del Consejo Superior de la Magistratura. El Consejo estimó que el artículo 3 de la Constitución, en su redacción resultante de la reforma de 1999, sólo refiere este principio al ámbito de los mandatos y funciones políticas. En consecuencia, considera que las reglas relativas al establecimiento de listas de candidatos para elegir «dignidades, plazas y empleos públicos» que no tienen carácter político no pueden, en virtud del principio de igualdad de acceso enunciado por el artículo 6 de la Declaración de 1789, comportar una distinción entre candidatos en razón de su sexo; en consecuencia, las disposiciones... que introducen una distinción por razón de sexo en la composición de las listas de candidatos a las elecciones al Consejo Superior de la Magistratura, son contrarias a la Constitución.²⁸

El Consejo declaró también constitucionales, con ciertas reservas, otras disposiciones de la ley orgánica. En particular, resulta llamativo el examen de los artículos que introducen nuevas vías para la selección de magistrados, permitiendo así el acceso a la carrera judicial (como magistrados de segundo y primer grado) a los que, en la terminología española, podríamos llamar «juristas de reconocida competencia». Para participar en estos concursos, la ley prevé una edad mínima (35 y 50 años, respectivamente), y un tiempo (diez o quince años) de «actividad profesional en el ámbito jurídico, administrativo, económico o social, que les califique particularmente para ejercer funciones judiciales». Los candidatos admitidos deben someterse a un período de formación en la Escuela Nacional de la Magistratura, incluyendo períodos de prácticas (art. 23).

Pues bien, en este punto, el Consejo admite que el legislador puede introducir tales «vías alternativas» de acceso a la judicatura. Sin embargo, limita considerablemente su margen de acción ya que entiende que, «en la medida en que ni los diplomas obtenidos por los candidatos ni el ejercicio profesional anterior de los interesados hacen presumir, en todos los casos, la cualificación jurídica necesaria para el ejercicio de las funciones de magistrado judicial, las medidas reglamentarias de aplicación de la ley *deberán prever pruebas de concurso cuya naturaleza permita verificar los conocimientos jurídicos de los interesados*»; asimismo, y con estricta referencia a los magistrados de primer grado, «el poder reglamentario deberá velar para que sean estrictamente apreciados, más allá de la competencia jurídica de los interesados, su aptitud para juzgar, a fin de garantizar, en la segunda y última instancia de la jurisdicción, la calidad de las decisiones adoptadas, la igualdad ante la justicia y el buen funcionamiento del servicio público de la justicia»²⁹.

6. Para finalizar, parece inevitable aludir, siquiera sea mínimamente, al asunto de la vida política e institucional francesa que, sin duda, más atención mediática ha recibido en España. Se trata, como es obvio, de los problemas con la Jus-

²⁸ *Décision n° 2001-445 DC*, de 19 de junio de 2001, Considerandos 56 a 58.

²⁹ *Ibidem*, Considerandos 39-43. Las cursivas son mías.

ticia que afectan al Presidente Chirac y parecen multiplicarse, en relación con diversos sumarios referidos principalmente a la época en que era Alcalde de París y presidente del RPR (empleos municipales ficticios, que encubrían el pago de salarios a personas que trabajaban para el partido; comisiones en la concesión de contratas para construir institutos en la región de París, que se repartían entre todos los partidos; pago en efectivo de diversos viajes realizados por Chirac y su familia, etc). Estas crónicas ya han dado cuenta anteriormente de los problemas que estos sumarios suscitan, especialmente cuando cuestionan la protección jurídica del Presidente de la República frente a posibles actuaciones delictivas cometidas antes de acceder a tal posición³⁰. La proliferación de estos problemas puede tener, sin duda, implicaciones políticas e institucionales, afectando también a las perspectivas electorales del Presidente y, por tanto, al reiterado horizonte electoral. Pero esto es algo de lo que, en su caso, deberán ocuparse futuras crónicas.

³⁰ *Cfr. TRC*, n° 3, págs. 261-264.