

# CRONICA

## CRONICA CONSTITUCIONAL EXTRANJERA

### FRANCIA

**D**ESDE el punto de vista legislativo propiamente dicho, tres temas han acaparado la atención de las Cámaras francesas en los últimos meses :

El tema siempre candente y siempre actual de la reforma electoral.

La reforma de once artículos de la propia Constitución, y, finalmente,

La elaboración y promulgación de una ley de amnistía.

### REFORMA ELECTORAL.

Con arreglo a las leyes de 5 y 27 de octubre de 1946 viene funcionando en Francia el sistema electoral de la representación proporcional con listas cerradas —es decir, sin que quepa su presión ni modificación en las listas presentadas oficialmente por cada partido—, utilizando el sistema de la media mayor y, prácticamente, sin voto preferente. Ello implica, como se comprende fácilmente, una creciente influencia de los partidos fuertemente organizados, ya que desde el momento en que los puestos a los que tiene derecho una lista se atribuyen a sus miembros por el orden en que están inscritos en ella, el partido que la presenta, que es quien determina de manera soberana aquel orden, posee un elemento permanente incomparable de presión sobre los elegidos. Este sistema no permite, como ocurre con el escrutinio mayoritario con segunda vuelta, que se pueda desmenuzar indefi-

nidamente la opinión pública en matices y submatices ni tampoco permite que se reduzca a dos el número de partidos como ocurre con el sistema mayoritario con vuelta única o *two parties system*. La representación proporcional departamental con listas cerradas favorece, por el contrario, la existencia de partidos rígidos e influyentes en número limitado superior a dos, al tiempo que hace casi seguro que se sucedan Asambleas de composición casi análoga después de cada elección. Por ello, la vida parlamentaria francesa del período 1945-51 ha tenido que hacer depender su funcionamiento de la necesidad ineluctable de constituir mayorías y Gobiernos de coalición cuya homogeneidad y cuya coherencia política se encuentran muy comprometidas. Por otra parte, es bien patente también que han cambiado de forma notable las circunstancias de la vida política general. Es evidente hoy día una marcada tendencia a formarse Gobiernos de coalición anticomunista que tratan de representar al sector de mayor fuerza en el país.

A través de todos estos hechos podemos comprender que se hayan tomado con tanto calor las polémicas que se vienen sucediendo desde que M. Giacobbi presentó el día 17 de octubre de 1950, día de la apertura del período de sesiones, un proyecto de reforma electoral para tratar de llegar a una nueva ley que reflejase con la suficiente exactitud el tipo de vida política existente en la actualidad francesa, al mismo tiempo que se nos hace comprensible la celeridad con que se quiere conseguir la elaboración definitiva de dicha ley. El proyecto presentado instituye un escrutinio de lista mayoritaria y departamental con segunda vuelta. En la primera se elegiría la lista que hubiese obtenido la mayoría absoluta; en caso de no conseguirse esta mayoría se procedería a celebrar una segunda vuelta en la que se elegiría la lista que hubiese obtenido el 40 por 100 de los sufragios y, en caso de no conseguirse tampoco esta última proporción, se repartirían los puestos por representación proporcional.

La actitud general del Gobierno Pleven está basada en la idea de que el mantenimiento de la actual R. P. amenaza con hacer imposible toda mayoría en la próxima legislatura y de que el Gobierno no arriesgará su existencia por el mantenimiento o no mantenimiento de la vuelta única. Le bastaría con que hubiese una ley y que ésta fuera de base mayoritaria.

Con este ánimo se puso el proyecto en manos de la Comisión del Sufragio Universal, a quien se advirtió que, dada la proximidad de las elecciones, si éstas se celebrasen en la fecha normal, es decir, en el otoño de este mismo año, no se retrasase demasiado su examen para que la ley pudiese ser aplicable entonces. Con este objeto, la Comisión decidió conceder prioridad al examen de este texto sobre el de otros varios de importancia esencial para el Gobierno.

El problema se centró entonces en la discusión entre la vuelta única, que mantenían los representantes del M. R. P., y el sistema de segunda vuelta, que sostenían los radicales. Los socialistas eran partidarios del segundo sistema, si bien con listas combinadas en la segunda vuelta, al tiempo que se decidían por continuar con la representación proporcional en los grandes departamentos y esencialmente en el del Sena. El sistema de listas combinadas sería para los socialistas, nacional en vez de departamental.

El mecanismo de listas combinadas chocaba, como es natural, con la oposición de los partidos no centralizados, quienes veían que su libertad se perdería en gran parte en estas federaciones, a la vez que se inclinaban por el sistema mayoritario con segunda vuelta, pero no de lista, sino uninominal.

La posición del Partido Comunista ha sido y sigue siendo de retorno a la representación proporcional integral.

En vista de la imposibilidad de conseguir adelantar nada en la reforma, tomó el Gobierno la decisión de pedir a la Asamblea que se pronunciase sobre el punto capital del proyecto, esto es, primero, sobre la corroboración de que habría reforma de la ley vigente, y, segundo, sobre el carácter mayoritario de la nueva ley. El Gobierno salió triunfante. Consiguió la aceptación del principio mayoritario y el aplazamiento de la discusión sobre las modalidades de vuelta única o doble y de la aceptación o no aceptación de las listas combinadas. Más tarde encontró acogida favorable este último sistema de las listas combinadas —en lo que cedieron los radicales—, pero departamentales —en lo que cedió el M. R. P.— al ser derrotada la moción radical de la segunda vuelta, ya que los republicanos populares votaron en contra de tal sistema, poniéndose al lado de los comunistas, pues estimaban que si hubiese «alianzas sólidas o pactos muy coherentes entre los miembros de

la mayoría, la segunda vuelta —inmoral— podría ser suprimida sin duda alguna».

La situación llegó a tomar un cariz grave, ya que los radicales por un lado y los republicanos populares por otro amenazaban con abandonar el Gobierno si no veían prevalecer sus opiniones. El problema se transformaría entonces de una cuestión de táctica electoral en uno de política general. Para evitar lo cual decidió el Gobierno que se formase un Comité interministerial encargado de elaborar un texto conciliatorio sobre el que plantearía la cuestión de confianza a la Asamblea. Este Comité ha hecho suya, hace unos días, la proposición de M. Guy Mollet (S. F. I. O.), cuya idea básica es la admisión de la segunda vuelta, haciendo de ésta una réplica de la primera con posibilidad de establecer listas combinadas en ambas vueltas. Así, si una lista obtiene la mayoría absoluta en la primera vuelta, se lleva todos los puestos. Lo mismo ocurrirá con los grupos de listas combinadas que obtengan una mayoría cualificada del 60 por 100. Si se diese este segundo supuesto, los partidos aliados se repartirían los puestos proporcionalmente al número de votos obtenidos por cada uno de ellos. Si no se alcanzase la mayoría exigida en ningún supuesto, se procedería a llevar a cabo la segunda vuelta en la que pueden darse los mismos casos que en la primera, con la modificación de la exigencia de sólo un 55 por 100 en el segundo supuesto.

El Gobierno ha avalado este proyecto y ha determinado que se lleve definitivamente ante la Asamblea dentro de unos días (1), si bien no ha decidido aún sobre los puntos sobre los que planteará la cuestión de confianza.

A pesar de que todos los partidos están de acuerdo, en principio, en que la representación proporcional es el sistema más justo y exacto para apreciar y representar a la opinión pública, el proyecto Guy Mollet ha obtenido la adhesión personal de los ministros socialistas, republicanos populares e independientes. El que haya obtenido esta adhesión por parte de los ministros del M. R. P. no hace seguro el que sus correligionarios de la Comisión vayan a aceptarla, antes al contrario, es muy probable que traten de derro-

---

(1) Para esta crónica se ha tenido cuenta de los acontecimientos hasta el día 11 de febrero de 1951.

tarla cuando se someta a votación. El proyecto parece responder, no obstante, a los fines que persigue la mayoría: la «neutralización» de los comunistas, lo cual quedaría asegurado, puesto que habría dos posibilidades de éxito, y despejar una mayoría, puesto que únicamente en el caso de que ni las listas combinadas ni la constitución de otras listas de coalición se consiguiese, se aplicaría, automáticamente, la representación proporcional.

#### REFORMA CONSTITUCIONAL

La Constitución del 27 de octubre de 1946 ha establecido un procedimiento de régimen parlamentario poco manejable, pesado y complicado, siguiendo la pauta del llamado «parlamentarismo racionalizado» que caracterizaba a las constituciones del periodo 1919-1939. Este «parlamentarismo racionalizado» estaba dominado principalmente por una impresión de desconfianza total frente al Poder ejecutivo. En él, el régimen parlamentario adopta una fórmula estricta y acabada: implica la necesidad que tienen los gabinetes de retirarse en los casos previstos en la Constitución. Este tipo de parlamentarismo falló en las leyes fundamentales de la Europa central y oriental, pero la lógica jurídica continuó fiel al régimen parlamentario. Así ocurrió en Francia, donde pronto se vieron abajo las esperanzas de quienes habían confiado en aquel sistema. Este ha sido, sin duda alguna, el error fundamental de los autores de la Constitución de 1946 al no haber comprendido la naturaleza eminentemente política del régimen parlamentario. El nacimiento de un Gobierno es un acto político y no un acto de procedimiento. En la Constitución de 1946 la infraestructura política desaparece en provecho de una serie de actos de procedimiento sin conexión política entre sí. Hay momentos en que el Presidente del Consejo, que goza de la confianza de la Asamblea, no tiene la confianza de los partidos políticos. A tal situación paradójica conduce la racionalización excesiva, que transforma al parlamentarismo político en parlamentarismo de procedimiento y en donde falta la unidad política del hecho parlamentario.

Para tratar de dar a la Constitución la flexibilidad y la enjundia política que le falta, se han venido sucediendo desde hace cua-

tro años proyectos de reforma en el terreno estrictamente técnico de la Asamblea Nacional francesa. Ningún proyecto había encontrado, sin embargo, una fórmula con viabilidad hasta que, después de numerosas consultas entre los jefes de las diferentes facciones mayoritarias, decidieron éstos unirse y buscar un acuerdo transaccional con posibilidades de éxito. Así, después de las reuniones de los meses de octubre y noviembre últimos, se llegó a un acuerdo definitivo sobre los puntos a revisar.

El artículo 90 de la Constitución de 1946 precisa el mecanismo según el cual deberán llevarse a cabo las reformas de la Constitución. Reza este artículo que el texto en que estén expresados los artículos revisables deberá ser depositado en la Mesa de la Asamblea Nacional, donde ha de ser adoptado por mayoría absoluta de los miembros que la componen, precisándose entonces el motivo objeto de la revisión, para lo cual elaborará la Asamblea un proyecto de ley en que se especifique. Acto seguido se transmitirá el proyecto al Consejo de la República, quien lo ha de adoptar igualmente por mayoría absoluta. Si esto ocurre tiene lugar normalmente la segunda lectura. Sólo en el caso de no conseguirse esa mayoría en el Consejo es cuando se necesita un plazo mínimo de tres meses antes de que se lleve a cabo la segunda lectura, la votación definitiva y, en su caso, el referéndum final.

El 17 de noviembre de 1950 fué depositado el texto de la proposición de los jefes de la mayoría en la Mesa de la Asamblea Nacional con el número 11.272. El ir firmada por MM. Coste-Floret y de Methon (M. R. P.), Charles Lussy y André Philip (S. F. I. O.), Delcos, (radical-socialista), Pierre Chevalier (U. D. S. R.), Laurens (Action Paysanne), Temple (republicano independiente) y Viard (U. D. I.), suponía una entente que permitía vislumbrar el éxito futuro.

Efectivamente, presentada la propuesta a la Asamblea por Madame Germaine Payroles (M. R. P.), fué adoptada en su integridad en la segunda sesión del 30 de noviembre de 1950 por 369 votos contra 181 (P. C. F.), tomándose en consideración la revisión de once artículos sobre los que se discutirá a fondo ulteriormente. Tales artículos son: el 7, 9, primer párrafo del 11, 12, segundo y tercer párrafos del 14, 20, primera fase del 22, párrafos segundo, tercero y cuarto del 45, párrafos segundo y tercero del 49,

segundo y tercer párrafos del 50 y los párrafos primero y segundo del 52.

La reforma que se intenta consiste en esencia en suprimir los dos tiempos en que se divide el debate que se entabla al formarse cada gobierno —investidura del Presidente designado y aprobación posterior de la composición del Consejo de Ministros—. En este sentido se ha propuesto que la Asamblea se pronuncie simultáneamente sobre ambos extremos, así como sobre el programa que se le proponga. Para la aprobación se requerirá siempre la mayoría absoluta.

En compensación, la mayoría requerida para otorgar la confianza al Gobierno o para negársela bastará con que sea relativa o de mayoría de los votantes en vez de ser absoluta, esto es, mayoría de diputados de la Asamblea.

Otra modificación atañe a las relaciones entre las dos Cámaras. De aprobarse el proyecto, la Asamblea tendría la posibilidad de solicitar al Consejo de la República que examine en primera lectura ciertos proyectos de ley antes de hacerlo ella misma, siendo ella no obstante quien seguirá decidiendo en última instancia. Este procedimiento constitucional permitiría llegar a un compromiso entre las tesis iniciales de ambas Cámaras.

Se ha decidido asimismo que se fije la duración de las interrupciones del período de sesiones, ya que la Constitución vigente no se preocupa sino de limitar su duración total y de especificar que se considerarán interrupciones los aplazamientos de sesión superiores a diez días (párrafo II, art. 9.º). Mme. Peyroles ha sugerido a este respecto que se complete el artículo 40 del reglamento de la Asamblea Nacional con un nuevo párrafo concebido en estos términos: «El período anual de sesiones de la Asamblea se interrumpirá cada año desde el 13 de julio al tercer martes de octubre, salvo que sea convocada excepcionalmente por el Gobierno o por la Mesa de la Asamblea.

Asimismo la elección de las Mesas no se haría por representación proporcional de los grupos, sino por el sistema mayoritario.

Y, finalmente, después de decidir que no se cambiaría nada en el procedimiento de disolución, se ha propuesto que se suprima el artículo 52, que prevé la formación de un Gobierno de coalición en caso de disolución de la Asamblea. De prosperar la moción de

reforma, sería al Gobierno en funciones en ese momento a quien correspondería ocuparse de los asuntos en curso.

En la discusión general que precedió al escrutinio, los diferentes partidos políticos tomaron las siguientes posiciones: para los socialistas (M. Minjoz) «no se trata de abrir una brecha en la Constitución de 1946, sino de introducir modificaciones que la experiencia ha hecho indispensables»; para los gaullistas (M. Capitant) «es a los principios a donde hay que remontarse»; para el M. R. P. (M. Paul Coste-Floret): «hay que oponerse al régimen de Asamblea respetando el espíritu de 1946»; para el P. C. F. (M. Péron) «se quiere fascitizar al régimen»; para los radicales (M. de Moro-Giafferi) «hay que revisarlo todo. Es lo que hará la Asamblea de mañana, si ésta no lo hace».

La resolución de la Asamblea implicaba, al propio tiempo, que había de pasar el proyecto al Consejo de la República para su aprobación por este Cuerpo. Antes de ser presentado en el Consejo, su Presidente, M. Monnerville, había precisado que el Consejo trataría de poner en guardia a la Asamblea contra la tentación que ésta pudiera tener de disminuir los poderes del Consejo. A la vista de ellos y después de una discusión profunda del tema —caracterizada ante todo por el deseo de no retrasar en nada la reforma— fué aprobado el proyecto de revisión que presentó M. Coty, el 27 de enero de 1951, por 295 votos contra 17, no sin antes añadir una moción en la que se afirma de manera solemne la voluntad incommovible de no tolerar ninguna merma a los derechos que el Consejo disfruta según la Constitución y proponiendo una revisión más amplia de la Constitución con vistas a: «establecer un equilibrio real de los poderes públicos, a otorgar al Consejo de la República un verdadero poder legislativo y a asegurar al Gobierno la autoridad que le corresponde normalmente en régimen parlamentario».

La Constitución de 27 de octubre de 1946 puede, pues, ser modificada, y, a este efecto, la Comisión del Sufragio Universal la inscribirá en el orden del día de sus próximos trabajos.

#### LEY DE AMNISTÍA

En la sesión parlamentaria del 24 de octubre último de la Asamblea Nacional francesa se abrió el debate sobre el proyecto de Ley



de Amnistía. Después de una discusión bastante movida sobre el conjunto de la Ley, se pasó a la redacción de los artículos. Y, finalmente, el día 5 de diciembre, tras una sesión que duró hasta las seis de la mañana, se aprobó el proyecto por 331 votos a favor contra 266 en contra y 17 abstenciones.

La actitud general adoptada por los diferentes partidos frente al proyecto fué la siguiente: por parte de los comunistas, una oposición sistemática a la Ley en conjunto y a todos los artículos en particular. Los socialistas hicieron público que mantendrían también una actitud contraria y sistemática y su táctica consistió en tratar de transformar las medidas generales en medidas particulares de gracia, en la disolución parcial de la degradación nacional y en medidas de clemencia para una serie de casos. La postura de los demás partidos fué favorable a la Ley y la votaron «con un espíritu de apaciguamiento».

Al pasar al Consejo de la República sufrió el proyecto un determinado número de modificaciones encaminadas a dotarla de un sentido más amplio y más liberal. Finalmente, la Comisión de Justicia de la Asamblea aceptó tales modificaciones y éstas, a su vez, fueron refrendadas con la aprobación definitiva del texto de la Ley en la segunda lectura, en la Asamblea, por 327 votos contra 263, es decir, con bastante margen sobre el *quorum* necesario de 311 votos favorables (mayoría absoluta).

La Ley, que fué promulgada con el número 51-18, el 5 de enero de 1951, se refiere esencialmente a los casos de concesión de amnistía con carácter general, a la concesión de amnistía a título individual, a los efectos de ambas clases de amnistía y a la liberación anticipada de determinados detenidos, así como también a la limitación de los efectos de la degradación nacional para aquellos a quienes no les alcance la amnistía.

#### LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DE LA ASAMBLEA NACIONAL FRANCESA

El *Journal Officiel* del 10 de enero último publica la lista nominal de los diputados que forman la Asamblea Nacional francesa.

CRÓNICA

Están agrupados de la siguiente forma, en comparación con los que había en fecha similar en 1950 :

GRUPOS	ENERO 1951		ENERO 1950	
	Inscritos en el grupo	Afines	Inscritos en el grupo	Afines
Comunistas .....	167	—	167	—
Unión de Republicanos Progresistas .....	7	4	7	1
Triunfo de las Libertades Democráticas en Argelia (asimilados a los Progresistas) .....	3	—	3	—
Unión Democrática Africana .....	6	—	6	—
Independientes de Ultramar .....	11	1	13	1
Izquierda Republicana (asimilados a los anteriores) .....	3	—	—	—
Socialistas .....	99	—	99	—
M. R. P. ....	145	—	151	—
Radicales Socialistas .....	43	3	44	4
U. D. S. R. ....	12	3	13	1
Acción Democrática y Social (R. P. F.) .....	16	1	16	—
Republicanos Populares Independientes (asimilados al R. P. F.) .....	6	—	6	—
Republicanos Independientes .....	24	1	23	1
Republicanos Independientes de Acción Agraria y Social .....	19	1	15	1
Unión Democrática de los Independientes (asimilados a los anteriores) .....	7	—	10	—
P. R. L. ....	27	2	27	3
No inscritos .....	9	—	9	—
<b>TOTALES.....</b>	<b>604</b>	<b>16</b>	<b>609</b>	<b>12</b>

El efectivo teórico total de la Asamblea es de 622, pero el diputado por Cochinchina no ha sido elegido nunca y M. Jacques Chevallier, diputado radical de Argel, que acaba de dimitir, no ha sido reemplazado aún.

ANGEL TRAPERO