

## BREVE ANALISIS DE LAS EXPERIENCIAS DE REFERENDUM EN LA V REPUBLICA FRANCESA

Por NICOLAS PEREZ SOLA

### SUMARIO

INTRODUCCIÓN.—I. TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL DEL REFERÉNDUM: 1. El referéndum constitucional. 2. El procedimiento de referéndum del artículo 11 de la Constitución francesa. 3. El control del referéndum por parte del Consejo Constitucional.—II. BREVE CRÓNICA DE LAS EXPERIENCIAS REFERENDARIAS DURANTE LA V REPÚBLICA FRANCESA: 1. La práctica gaullista. 2. La práctica postgaullista.—III. CONCLUSIONES.

### INTRODUCCION

En la reciente historia constitucional francesa el referéndum asume un polémico protagonismo, que ha reavivado el debate sobre su conveniencia y suscitado las más aceradas críticas con respecto al uso que de esta institución se ha hecho fundamentalmente en los años sesenta. Sin embargo, no cabe atribuir igual tratamiento a las distintas experiencias habidas, toda vez que la variación de las condiciones políticas permite distinguir dos claras etapas en las que tanto el referéndum en sí mismo como su utilización han sido objeto de consideraciones diversas.

El diseño constitucional francés de la V República fue predeterminado en gran medida por el general De Gaulle, quien siempre mantuvo cierto recelo y desconfianza tanto hacia el sistema de partidos como al Parlamento, entonces profundamente desacreditado. Ciertamente, el momento político en el que se establece la V República era grave; se hacía preciso afrontar la pérdida del Imperio, así como recuperar la gobernabilidad del país. Ante este cúmulo de

contariedades, De Gaulle despliega su concepción particular de la política, que precisa de un Estado fuerte (1) y a su frente el presidente de la República, investido de poderes reales, elegido no sólo por el Parlamento, sino también por un colegio más amplio. El Parlamento conserva sus facultades tradicionales, aunque el Jefe del Estado podrá en cualquier momento comunicarse con el pueblo directamente a través del referéndum, que se constituye así en uno de los pilares básicos del pensamiento político del general y que tendrá reiteradas ocasiones prácticas para evidenciarlo. Estamos, pues, ante un sistema político en el que destaca una cierta preeminencia del ejecutivo. Pero su composición dual, «bicéfalo y reforzado» (2), ha llevado a la doctrina a definir el ejecutivo francés como «diarquía desigual» (3) en la que el presidente de la República asume un elevado protagonismo en la vida política francesa.

## I. TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL DEL REFERENDUM

Cuando se acomete el análisis jurídico de la institución del referéndum en la Constitución de 1958, necesariamente hay que enfrentarse con la titularidad de la soberanía que se contiene en dicha norma fundamental. La duda persiste, e incluso se acrecienta, si se profundiza en el estudio pormenorizado de los procedimientos contenidos en los artículos 89 y 11, respectivamente. El punto de partida que nos sirve de referencia no es otro que el pronunciamiento del artículo 3: «La soberanía nacional pertenece al pueblo, quien la ejerce por medio de sus representantes y por la vía del referéndum.» Destaca en este enunciado la confusión terminológica que se encierra en la soberanía nacional ejercida por el pueblo y su justificación por el mantenimiento de la tradición jurídica francesa. Sin embargo, la incorporación del referéndum como vía de ejercicio de la soberanía por el pueblo, lejos de clarificar al titular de la soberanía, alimenta las dudas al respecto. En este sentido, quizá sólo analizando los distintos supuestos de referéndum establecidos por la Norma Fundamental de 1958 pueda resolverse favorablemente esta incógnita.

### 1. *El referéndum constitucional*

En primer lugar hemos de centrar la atención en el proceso de reforma de la Constitución, tradicional institución en la que se contiene el reconoci-

(1) P. ARDANT: *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, París, 1989, pág. 452.

(2) *Ibidem*, pág. 456.

(3) M. HAURIU: *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, 1980, pág. 603.

miento por el constituyente de la facultad del pueblo para revisar e incluso formular un nuevo orden constitucional. El pueblo, aunque teórico titular de la soberanía, carece de facultad para instar la apertura de dicho proceso; sólo están legitimados a tal efecto el presidente de la República, a propuesta del primer ministro, y los «miembros del Parlamento» (art. 89).

En el supuesto de que el Parlamento inste la reforma cabe entender que cualquiera de las Cámaras está legitimada, si bien no se especifica número, porcentaje o mayoría precisa para iniciar el procedimiento ni para la aprobación final en cada una de ellas. Igualmente se hace necesario que la iniciativa adoptada en una Cámara sea secundada por la otra. Hasta aquí el precepto constitucional no parece crear mayores inconvenientes; no obstante, el resto del íter no carece de cierta oscuridad, ya que sólo se indica la necesidad de que el texto reformado por el Parlamento sea sometido a consulta popular, aunque no se concreta la razón de ser de esta consulta. Tampoco se contiene especificación alguna en este artículo respecto a quién ha de convocar el referéndum. Habrá que entender, tanto por analogía con el artículo 11 como en base al artículo 5, que corresponderá al Jefe del Estado.

Cuando el origen del proceso de reforma se encuentra en una propuesta del Primer Ministro, la intervención del Presidente de la República sólo se produce en un momento posterior, que eclipsa, sin embargo, al sujeto de la iniciativa durante el resto de su tramitación. En este caso también se precisa la intervención de ambas Cámaras, pero el recurso al pueblo reviste un carácter opcional únicamente en la mano del Jefe del Estado. Si prescinde de la consulta popular, el proyecto ha de superar el voto afirmativo de los tres quintos de los integrantes del Parlamento reunido *ad hoc* en el Congreso. Varias son las interrogantes que deja sin respuesta la redacción de este procedimiento. La facultad de que dispone el Presidente de la República para elegir entre convocatoria del Congreso y celebración de referéndum es completa, ya que no cabe recurso ni instancia alguna a la que apelar cualquiera que sea el contenido final de la decisión que tome; dado que no precisa refrendo en este caso (4), no cabe entender que el Jefe del Estado tiene un derecho de veto que frene un proceso ya iniciado de reforma.

---

(4) L. AGUIAR DE LUQUE: *Democracia directa y Estado constitucional*, Madrid, 1977, pág. 163. No obstante, no se comprende bien por qué si el artículo 11 deja total libertad al Jefe del Estado para convocar el referéndum, en el procedimiento del artículo 89 se introduce una cláusula restrictiva derivada de interpretar literalmente el término «sin embargo», que parece dar a entender lo contrario, es decir, facilidades para no recurrir a la manifestación de voluntad del pueblo. Quizá una lectura política del hipotético proceso introduzca alguna luz: cabe pensar que esta indeterminación ha sido buscada a propósito por el constituyente para dejar un mayor margen de maniobrabilidad al Jefe del Estado. De esta forma, ante el riesgo de no conseguir en el

Finalmente, es discutible la naturaleza de la propuesta que en su caso formulase el Primer Ministro. ¿Se trataría de un acto debido sin autonomía alguna por parte del proponente? Es evidente que el supuesto está pensado para situaciones de afinidad política entre Jefe del Estado y Primer Ministro, pero la realidad política de la «cohabitación» muestra cómo es factible la discrepancia entre los dos integrantes del ejecutivo, que podría dar al traste con la voluntad reformadora de cualquiera de ellos con la oposición de la otra parte.

## 2. *El procedimiento de referéndum del artículo 11 de la Constitución francesa*

Se contiene en este artículo la previsión de una consulta popular sobre «cualquier proyecto de ley relativo a la organización de los poderes públicos, o que implique la aprobación de un acuerdo de la Comunidad, así como los que tiendan a autorizar la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, incidiere sobre el funcionamiento de las instituciones». Tres son, por tanto, los posibles objetivos de este referéndum: los acuerdos que afecten a la Comunidad; las materias referidas a acuerdos y obligaciones internacionales contraídas por el Estado, siempre que no transgredan el contenido del artículo 54 —supuesto este que precisaría una reforma previa de la Constitución para la incorporación al ordenamiento interno—, y aquellos proyectos de ley que recaigan sobre materias de cierta relevancia para la vida política de un país.

Son dos las fases que cabe distinguir en el desarrollo de este proceso, que culminará con la celebración del referéndum. En un primer momento, es necesaria la manifestación de voluntad política, bien de las Cámaras, bien del Gobierno, respecto a la convocatoria de la consulta. Debe reproducirse aquí la argumentación, ya formulada con anterioridad, respecto a la peculiar relación que se puede plantear entre el Primer Ministro y el Jefe del Estado en el comentario al artículo 89. En cuanto a la hipótesis de que la iniciativa parta de cualquiera de las instancias parlamentarias, si bien ya se evidenció *supra* el contrasentido, en este caso es aún más sorprendente, si cabe, imaginar que sean los propios parlamentarios los que opten por solicitar al Jefe del Estado un acto de ratificación popular de su proceder en un supuesto concreto.

---

Congreso en esta segunda lectura los tres quintos exigidos, podría seguir adelante el proyecto acudiendo a la ratificación popular, que actuaría a partir de entonces como árbitro entre ambas instituciones ante la escasez de apoyo del Jefe del Estado.

Se nos vuelve a presentar, pues, el referéndum como procedimiento de difícil encaje en un sistema parlamentario racionalizado.

Se pueden observar varias características comunes a los referéndum regulados en los artículos 89 y 11. Quizá la principal sea el protagonismo asignado al Jefe del Estado, con cuya intervención se inicia la segunda fase. Peculiaridad que en el procedimiento contenido en el artículo 11 se manifiesta todavía más claramente tras la expresión «puede someter a referéndum», al otorgar una facultad discrecional al Presidente de la República que entra de lleno en su ámbito competencial sin que sea preciso el refrendo (artículo 19). Sólo se contienen dos órdenes de limitaciones formales en este artículo: las referentes al objeto del referéndum y las relativas al momento procesal oportuno —mientras duren las sesiones—, fácilmente salvables ambas; máxime la primera, dado el carácter extremadamente ambiguo de «la organización de los poderes públicos», como la praxis gaullista se encargó de demostrar.

Una vez cumplidos los requisitos formales, corresponde al Jefe del Estado convocar el referéndum, así como también la elaboración de la disposición objeto de la consulta —novedad frente al procedimiento del artículo 89—. Finalmente, y pese a que el desarrollo posterior de la institución haya indicado lo contrario, no cabe a nivel teórico considerar que el artículo 11 contiene un mecanismo de reforma constitucional; fundamentalmente por el principio de adjudicación temática a que responde la distribución del articulado de la Constitución francesa de 1958.

### 3. *El control del referéndum por parte del Consejo Constitucional*

Este alto Tribunal puede intervenir en el proceso previo a la celebración del referéndum, así como en el desarrollo de las operaciones de voto del mismo, en virtud del artículo 60 de la Constitución (5). El constituyente ha previsto su existencia dentro de unos límites concretos para evitar que se convirtiese en un Tribunal Constitucional (6). El texto básico regulador de esta institución es la ordenanza número 58-1067, de 7 de noviembre de 1958, que recoge la ley orgánica sobre el Consejo Constitucional. A los efectos que aquí nos interesan, hemos de centrar el análisis en el capítulo VII de dicha ordenanza, que trata «de la supervisión de las operaciones del referéndum y de la proclamación de resultados», sin perjuicio de lo estipulado en los respec-

(5) «El Consejo Constitucional vela por la regularidad de las operaciones de referéndum y proclama los resultados.»

(6) L. PHILIP: «Les attributions et le rôle du Conseil Constitutionnel en matière d'élections et de référendums», en *Revue du Droit Public*, 1962, pág. 47.

tivos decretos relativos a la organización de un referéndum que contenga regulación específica acerca del correspondiente procedimiento de reclamaciones.

La intervención del Consejo, en principio, se reduce a ser «consultado por el Gobierno sobre la organización de las operaciones de referéndum», como indica el artículo 46 de la ordenanza, debiendo ser informado de cualquier «medida tomada al respecto». La función que el artículo 60 de la Constitución atribuye al Consejo es la de «vigilar la regularidad de las operaciones de referéndum» que permiten al Consejo llevar a cabo el control tanto sobre el texto de la disposición que regula el referéndum como de la propaganda (7), y puede «presentar observaciones concernientes a las listas de organización habilitadas para el uso de medios públicos de propaganda» (artículo 47). Se asigna al Consejo «la supervisión del escrutinio general» (artículo 48) a través del seguimiento de las operaciones del referéndum, eligiendo delegados del Consejo entre «magistrados del orden judicial o administrativo» (artículo 98). Las reclamaciones pueden ser planteadas bien por los electores, bien por el representante del Gobierno. El Consejo examina las denuncias o quejas, y está facultado para rectificar, en su caso, la irregularidad, al igual que para proclamar los resultados cuando sean definitivos. Es de libre apreciación del Consejo la existencia y gravedad de las irregularidades y mantener los resultados o proceder a su anulación total o parcial.

## II. BREVE CRONICA DE LAS EXPERIENCIAS REFERENDARIAS DURANTE LA V REPUBLICA FRANCESA

El sistema institucional instaurado por la Constitución de 1958 carece de un diseño que permita delimitar de forma nítida tanto la posición que en el esquema constitucional ocupan los distintos órganos del Estado como la distribución de funciones y competencias entre ellos, incluso cuando son integrantes de un mismo poder. Así se explica la ausencia de contornos previamente perfilados en el marco de relaciones que se suscitan entre el Jefe del Estado y el Primer Ministro, que sólo la práctica de más de treinta años ha permitido clarificar. En idénticos términos cabe expresarse para definir las relaciones que se generan entre Ejecutivo y Parlamento, ya que la concepción tradicional del parlamentarismo racionalizado se ve trastocada al menos en dos ámbitos diferentes. En primer lugar, la reserva de materias a la potestad reglamentaria del Gobierno, que quedan sustraídas a la ley parlamentaria

(7) F. LUCHAIRE: *Le Conseil Constitutionnel*, París, 1980, pág. 275.

(interpretando *a sensu contrario* el artículo 34). En segundo lugar, por la distorsión que introduce el referéndum como instrumento de comunicación preferencial entre Jefe del Estado y pueblo de forma directa, al margen del cauce parlamentario de las Cámaras representativas. Finalmente, quizá sea el referéndum constitucional de 28 de octubre de 1962, que introdujo la elección directa del Jefe del Estado por el pueblo, el detonante último de la confusión o, en su caso, la clave que permita explicar todo este cuadro institucional.

Este complejo entramado interrelacional que se produce en el régimen constitucional francés ha sido objeto de estudio y explicación por Garrigou (8) a través del «desdoblamiento constitucional» que se produce por la yuxtaposición de distintos principios que fundamentan, junto a la Constitución escrita de 1958, el desarrollo paralelamente de otro texto no escrito que concluye superponiéndose al anterior.

### 1. *La práctica gaullista*

El procedimiento previsto por el artículo 11 de la Constitución francesa es puesto por primera vez en práctica con la celebración de la consulta popular de 8 de enero de 1961, relativa a la autodeterminación de Argelia. Como ya se apuntó, la existencia de un movimiento independentista y el levantamiento de algunos sectores del ejército acuartelados en suelo argelino evidenciaban la necesidad de adoptar soluciones inminentes ante tan grave crisis. En este contexto, el general De Gaulle resuelve convocar un referéndum sobre el futuro de esta colonia; puesto que el artículo 11 precisa que ha de ser el Gobierno el que proponga inicialmente al Jefe del Estado comenzar el proceso, el anuncio de la convocatoria contradice abiertamente el precepto constitucional, a la vez que inicia también una dudosa aplicación de aquél que se reiterará en sucesivas convocatorias.

El proyecto que se somete a referéndum contiene dos cuestiones diferentes: el pronunciamiento acerca de la adopción del principio de autodeterminación y, en segundo lugar, la autorización al Gobierno para que, hasta tanto no se produjese la autodeterminación, éste pudiese regular la organización de los poderes públicos en Argelia mediante decretos. Sin embargo, no sólo por el tema objeto de consulta, sino por el momento escogido para su realización, es evidente que De Gaulle persigue obtener un respaldo personal que refuerce su situación política. La autodeterminación de Argelia era una cuestión que trascendía de las posiciones partidistas de las distintas formaciones políticas,

---

(8) J. M. GARRIGOU-LAGRANGE: «Le dédoublement constitutionnel», en *Revue du Droit Public*, 1969.

y por este motivo la convocatoria produjo la actuación ciudadana al margen de los instrumentos fundamentales de participación, los partidos, generándose, por el contrario, un apoyo popular al Jefe del Estado, que en cierta medida deslegitimaba a los partidos políticos, cuyo desprestigio persistía desde la IV República (9). La participación alcanza más del 75 por 100 de los inscritos, con un gran apoyo a la propuesta gubernamental (76,5 por 100).

Con la aquiescencia del país se inician por el Gobierno francés las negociaciones en Evian con el Frente de Liberación Nacional. La buena marcha de éstas lleva al cese de hostilidades y poco después el general anuncia al Parlamento la convocatoria de un nuevo referéndum. En este caso se propone a consideración de la nación la aprobación de los acuerdos de Evian respecto a la independencia argelina, pero tras este claro objetivo subyace la intención de aprovechar el momento político de amplio respaldo al Jefe del Estado, que no duda nuevamente en transgredir el procedimiento del artículo 11. El referéndum tiene lugar el 8 de abril de 1962, con una participación muy similar a la del año anterior, pero con mayor aceptación de la política llevada a cabo por el Jefe del Estado (90 por 100).

Ante la realización y resultado de ambas ratificaciones populares, pueden ya formularse algunas conclusiones. En primer lugar, la materia objeto de consulta, la política argelina, no suscitó reacciones de abierta oposición al procedimiento de referéndum salvo de un sector muy reducido antiindependentista. Por otra parte, son destacables los resultados producidos, si se tiene en cuenta que en los dos casos se pide la opinión del ciudadano sobre Argelia y, sin embargo, ésta repercute en el prestigio personal del general. En efecto, se inicia ya desde estas primeras consultas la vinculación de la continuidad en la Jefatura del Estado con la obtención de resultados favorables a la cuestión planteada a consideración. Por último, el propio general equipara el recurso al referéndum con una costumbre constitucional (10) que interfiere en el normal proceso de elaboración normativa por el Parlamento.

Quizá el más polémico de todos los referéndum convocados por el general De Gaulle sea el celebrado el 28 de octubre de 1962. En este caso se somete a consideración popular la modificación del articulado de la Constitución referente a la elección del Presidente de la República. La Constitución de 1958, en su artículo 6, estipulaba que el Jefe del Estado sería elegido por un Colegio Electoral integrado por los miembros del Parlamento, de los Consejos Generales, de las Asambleas de los Territorios de Ultramar y por representan-

(9) L. AGUIAR DE LUQUE: *Democracia directa...*, cit., pág. 167.

(10) J. CHAPSAL: «Propos sur le référendum», en *Droit, institutions et systèmes politiques* (Mélanges en hommage a Maurice Duverger), París, 1987, pág. 54.

tes elegidos por los Consejos Municipales. El candidato precisaba para su elección la obtención de la mayoría absoluta en primera votación y mayoría simple en segunda. El texto que se propone en referéndum contiene la elección del Presidente de la República por sufragio universal, lo que supone, por tanto, la modificación en la forma de elección del Jefe del Estado y la reforma de los artículos 6 y 7 de la Constitución.

Se trataba, por un lado, de operar una reforma constitucional a través de una vía diferente al procedimiento de reforma contenido en el artículo 89, y por el otro, de introducir con el referéndum un nuevo sistema de elección presidencial que venía a alterar el sistema institucional. Se dejaba, en definitiva, al pueblo que decidiese, a través del referéndum, sobre una cuestión que —según sus detractores— difícilmente tenía cabida en el supuesto contenido en el artículo 11 de la Constitución de 1958 y que ponía una nueva arma en manos del Jefe del Estado.

Para salvar la actitud abiertamente crítica de los medios políticos y jurídicos, el primer ministro defiende ante el Parlamento la licitud y constitucionalidad del proyecto de ley que se somete a referéndum. La argumentación básica reside en la interpretación del artículo 11 como un procedimiento que permite someter a referéndum cualquier tipo de norma con independencia de su rango formal, ordinaria, orgánica o constitucional (11). De donde se deduce que el Jefe del Estado puede, a través del artículo 11, formular una consulta relativa a la reforma del sistema de elección del Presidente de la República sin transgredir la legalidad, toda vez que este modo de designación está incurso en la organización de los poderes públicos.

La interpretación del artículo 11, al entender que no existe en su texto limitación alguna respecto al rango del proyecto objeto de ratificación popular, resulta evidentemente amplia y forzada. En este intento de justificar la constitucionalidad de la consulta, se ha llegado a argüir la existencia de «dos poderes constituyentes distintos» (12), ubicados en los artículos 11 y 89. Conforme a esta argumentación, en el artículo 11 se manifiesta el poder constituyente en la iniciativa que posee el Jefe del Estado para convocar el

---

(11) «El Presidente de la República, a propuesta del Gobierno, mientras duren las sesiones, o a propuesta conjunta de las dos Asambleas, publicadas en el *Journal Officiel*, puede someter a referéndum cualquier proyecto de ley relativo a la organización de los poderes públicos o que implique la aprobación de un acuerdo de la comunidad, así como los que tiendan a autorizar la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, incidiere sobre el funcionamiento de las instituciones.»

(12) F. GOGUEL: «De la conformité du référendum du 28 de octobre 1962 à la Constitution», en *Droit, institutions et systèmes politiques* (Mélanges en hommage a Maurice Duverger), página 124.

referéndum y en el ejercicio de sufragio de todos los ciudadanos en la consulta directa.

La elección directa por el pueblo del Jefe del Estado no podía dejar de afectar al diseño institucional de la Constitución de 1958. Con este nuevo procedimiento de elección se refuerza no sólo la posición institucional del Presidente de la República, sino que frente al protagonismo tradicional de las relaciones entre Ejecutivo y Parlamento se crea una base legal para reforzar la relación de confianza entre el Jefe del Estado y el pueblo. Esta relación se hace aún más evidente cuando el propio Jefe del Estado pide al pueblo, ya de modo claro y directo, el voto afirmativo en la consulta, indicando, además, que no será suficiente si no alcanza un carácter mayoritario. El votante queda obligado a decantarse entre el apoyo al general De Gaulle o la ruptura del sistema, como había profetizado, si no obtenía el respaldo necesario (13).

El Senado, consciente del alcance de la designación por sufragio universal del Jefe del Estado a través de un procedimiento del que han quedado fuera ambas Cámaras, no puede compartir la legalidad de la consulta. Su Presidente, Gaston Monnerville, pone de manifiesto la inconstitucionalidad del referéndum. Los argumentos ya eran conocidos: para la reforma constitucional se precisa acudir al procedimiento del artículo 89, que en todo caso contempla la intervención en el mismo del Parlamento, mientras que la del pueblo no es obligatoria. En el presente caso, los legítimos representantes no son consultados. Cuestión esta que pretendía dejar salvada Pompidou, en términos de equivalencia, como una contraprestación necesaria para mantener el equilibrio de los poderes del Estado, puesto que, del mismo modo que las Cámaras podían llevar a cabo una reforma constitucional sin intervención del Jefe del Estado, éste podía igualmente, y por vía del artículo 11, proceder a la revisión (14). Sin embargo, desde la doctrina no podía dejarse de considerar la consulta popular como una cuestión de autolegitimidad (15).

El dictamen emitido por el Consejo Constitucional el 6 de noviembre de 1962 supone que el propio Consejo debe adoptar una posición en esta polémica, que tiene amplia difusión en medios políticos y jurídicos, pero que no llegaría a profundizar en los ciudadanos. Desde el propio Consejo se es consciente de su escaso arraigo en la tradición de las instituciones francesas ante una consulta cuya valoración puede desencadenar un enfrentamiento institucional. De ahí que opte por no oponerse al proyecto gaullista, justifican-

(13) J. M. DENQUIN: *Référendum et plebiscite*, París, 1976, pág. 196.

(14) P. ARDANT: *Institutions politiques...*, cit., pág. 96.

(15) N. LE MONG: «Contribution à la théorie de constitution souveraine par le peuple», en *Revue du Droit Public*, 1971, pág. 977.

do así en parte la veracidad de las críticas que desde su creación le habían sido formuladas: ser un resorte del Ejecutivo para el control del Parlamento, así como su excesiva intervención en los asuntos políticos.

Ciertamente, la consulta había tenido lugar el 1 de octubre, formalizándose su respuesta en el decreto número 62-1127, de 2 de octubre de 1962, con un resultado negativo (16). Una vez celebrado el referéndum y conocidos sus resultados provisionalmente, el Presidente del Senado recurre ante el Consejo, el 3 de noviembre, en base al artículo 61.2 de la Constitución (17). El Consejo, por seis votos contra cuatro, resuelve proclamar con carácter definitivo los resultados del referéndum y declarar que «no tiene competencia para pronunciarse sobre la demanda (...) del Presidente del Senado» (18). El mismo día se promulga la ley número 62-1292, sobre elección del Jefe del Estado por sufragio universal.

La interpretación que realiza el Consejo para resolver la adecuación a la Constitución del procedimiento del artículo 11 para reformar el sistema de elección del Jefe del Estado es restrictiva incluso con las propias competencias del Consejo. Bien es cierto que en la decisión del 23 de diciembre de 1960 el Consejo ya había declarado que sólo aceptaba intervenir ante «las protestas susceptibles de ser formuladas al resultado del escrutinio contra las operaciones efectuadas, pero rehúsa controlar la organización del referéndum y el desarrollo de la campaña». No se trata ya exclusivamente de no oponerse al procedimiento del artículo 11, sino que incluso el Consejo considera de forma autolimitativa su capacidad para ser consultado y resolver la adecuación del mismo (19).

Respecto a las normas procedimentales utilizadas en los referéndum de los años 1961 y 1962, es preciso señalar que sólo se permitió utilizar los medios públicos de comunicación a las formaciones políticas con grupo parlamentario, ya en la Asamblea o en el Senado, lo que constituye una práctica restrictiva, y permitió «eliminar corrientes de opinión importantes» que no

---

(16) L. FAVOREU y L. PHILIP: *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*. París, 1986, pág. 174.

(17) «Las leyes orgánicas, antes de ser promulgadas, y los reglamentos (...), antes de su puesta en vigor, deberán ser sometidos al Consejo Constitucional (...) por el Presidente del Senado...»

(18) DC 62-20, Recueil 27, considerando primero.

(19) «El resultado del espíritu de la Constitución que hace del Consejo Constitucional un órgano regulador de la actividad de los poderes públicos... (ha entendido)... que las leyes contenidas en su artículo 61 son únicamente las leyes votadas por el Parlamento y no aquellas adoptadas por el pueblo en un referéndum, que constituyen la expresión directa de la soberanía nacional.» (DC 62-20, Recueil 27, considerando segundo).

estaban representadas en las Cámaras (20). Sin embargo, este sistema, paradójicamente, permitió que en la campaña del referéndum de 28 de octubre de 1962 los partidarios del sí se encontrasen en una posición minoritaria en los medios públicos.

La jornada del 28 de octubre de 1962, en la que tuvo lugar el referéndum sobre la elección del Presidente de la República, reportó una participación en el mismo del 75 por 100 de los inscritos, con una clara voluntad favorable a la elección directa, 61,8 por 100, frente al 38,2 por 100 de opositores. Resultados estos que se vieron ratificados por las elecciones generales celebradas en el siguiente mes de noviembre, que depararon una mayoría considerable de votos a los planteamientos gaullistas.

Ciertamente, puede extraerse de forma rápida una conclusión del proceso que concluye con el referéndum de 28 de octubre de 1962, y ésta no es otra que la de la reforma real del sistema institucional, reforma que, pese a su aparente inconstitucionalidad teórica, alcanza *a posteriori* una constitucionalización ante el respaldo popular. Pues resulta incontrovertible que la aquiescencia del pueblo no deja lugar a dudas. Los ciudadanos son conscientes del alcance del poder real que se atribuye a un Jefe de Estado elegido por sufragio universal; por tanto, si se produce una auténtica violación de la Constitución, es con el consentimiento y beneplácito de aquél (21).

La última consulta directa convocada por el general De Gaulle produjo consecuencias inesperadas para el Presidente de la República y marcó el final de una época en Francia. El referéndum de 27 de abril de 1969 sobre la reforma de las Regiones y del Senado viene precedido por un acontecimiento político de amplia repercusión. El movimiento revolucionario de 1968 plantea la existencia de problemas profundos en el sistema político francés. Incluso el diseño constitucional y sus instituciones son puestas provisionalmente en crisis. El general De Gaulle, ante el clima de insurgencia, y de forma precipitada, anuncia el 24 de mayo de 1968 la celebración de un referéndum. En apariencia, sólo se trata de un proyecto de reforma de carácter administrativo en cuanto a la configuración de las Regiones y con algunas repercusiones sobre el Senado, que vería reducidas sus funciones al perder competencias en materia legislativa. Sin embargo, la inestabilidad del momento hace aconsejable la no celebración de tal consulta y que sea abandonado este proyecto, aunque de modo provisional.

En efecto, poco tiempo después, y fruto de la imperiosa necesidad de renovar nuevamente su compromiso con la nación, el general decide someter

---

(20) J. M. DENQUIN: *Référendum...*, cit., pág. 261.

(21) G. BURDEAU, F. HAMON y M. TROPER: *Droit constitutionnel*, Paris, 1988, pág. 433.

a la consideración popular la continuidad de su mandato a través de una reforma institucional que se presenta de modo confuso, con un amplio articulado en su proyecto de ley (artículo 68), con dos objetos de consulta: Regiones y Senado, y una sola respuesta global. En resumen, un referéndum quizá innecesario y que suscita escaso interés en la población.

Si en principio cabe pensar en una similitud de contextos en el año 1969 y los referéndum de 1961 y 1962, la distancia en el tiempo es indicativa de una serie de cambios producidos entre ambas situaciones políticas. Las consultas populares anteriores se enmarcan en un país en el que aún no se ha implantado suficientemente el sistema institucional de la Constitución de 1958. Los partidos políticos no son más que formaciones desprestigiadas por su actuación durante la recientemente finalizada IV República. Por último, los problemas de política exterior llevan a la aceptación de un hombre providencial que reconduzca a la nación hacia un destino de progreso.

En el año 1969, las instituciones políticas se han asentado ampliamente en la vida política francesa. Los partidos desempeñan con normalidad la función atribuida por el artículo 4 de la Constitución y la crisis producida en mayo de 1968 ha quedado silenciada. Por tanto, no es posible identificar dos momentos tan dispares para llevar a cabo una consulta popular, máxime —precisamos— si en las elecciones celebradas el 30 de junio el virtual vencedor no es el general, sino Georges Pompidou, que a partir de ese momento se perfila como su sucesor.

Por otra parte, el ciudadano no ignora que tras la reforma de las Regiones y la transformación del Senado en Cámara de representación de intereses económicos y profesionales, y su fusión con el Consejo Económico, no se oculta más que una nueva cuestión de confianza a la persona del Jefe del Estado (22). La utilización del procedimiento del artículo 11 renueva las opiniones de inconstitucionalidad ya planteadas en 1962; pero ya no existe el temor al vacío si el general se marcha. Queda garantizada la continuidad del sistema y por ello el resultado final será negativo. La continuidad del general es apoyada por el 46,8 por 100 frente a la oposición del 53,2 por 100. La dimisión de Charles de Gaulle será inmediata.

## 2. *La práctica postgaullista*

Tras la derrota en referéndum de la iniciativa propugnada por el general De Gaulle para la reforma del Senado y las Regiones, el mecanismo sucesorio se pone en marcha y Georges Pompidou accede a la Presidencia de la Repu-

---

(22) P. ARDANT: *Institutions politiques....* cit., pág. 93.

blica. A partir de este momento la Constitución de 1958, creada para que gobernara el general, muestra sus amplias virtualidades al permitir la continuidad de las instituciones constitucionales sin necesidad de plantear la posible reforma del texto constitucional. La propia sociedad ha aceptado la transformación de la Presidencia de la República, y sus sucesivos ocupantes resultarán beneficiados por la extensión dada por el general a la figura del Jefe del Estado. En este sentido, y descartado el carácter personalista del ejercicio del poder, los sucesivos inquilinos de la Presidencia han adoptado un cierto continuismo del rol de protagonista indiscutido de la vida política francesa.

En 1972, Georges Pompidou, a propuesta del Gobierno, convoca a referéndum a los franceses para ratificar la ampliación de las Comunidades Europeas por primera vez claramente en el marco del artículo 11 de la Constitución de 1958, sin establecer una vinculación entre el resultado de la consulta y la permanencia en la Presidencia de la República. Es el único Estado que realiza una consulta en apoyo de la incorporación de terceros países a las Comunidades.

El recurso al procedimiento de referéndum por parte de Pompidou fue objeto desde su convocatoria de numerosas críticas. En primer lugar, se consideraba innecesario acudir al pueblo para obtener el respaldo a una ampliación que ya había sido acordada por los países integrantes de las Comunidades y estaba a la espera, para su entrada en vigor, de la voluntad de los ciudadanos de Gran Bretaña, Irlanda, Dinamarca y Noruega. En segundo lugar, la celebración de este referéndum era para muchos un intento de retomar una práctica habitual durante la Presidencia anterior, pero aplicable a un momento presente completamente diferente. La iniciativa de convocar el referéndum va a ser interpretada como un intento de Pompidou de obtener a través de la consulta el mismo protagonismo institucional ya ejercido por el general. Sin embargo, es la ausencia de interés de la consulta (23), la falta de dualidad conflictual, lo que hizo que para amplios sectores de la sociedad el referéndum de 1972 tuviese un carácter innecesario por carecer de motivación real para su realización. Incluso la presión ejercida desde los medios de comunicación, las intervenciones del primer ministro y del Presidente de la República pudieron ser contraproducentes, sobre todo si se tiene en cuenta que el reparto del tiempo de emisión radiotelevisada en favor del sí fue muy superior al de las restantes opciones (24).

La consulta tiene lugar el 23 de abril, y la abstención alcanza al 40 por 100 del Censo; los votos positivos alcanzan el 36 por 100 de los inscritos,

---

(23) J. CHAPSAL: *Propos sur...*, cit., pág. 58.

(24) M. HAURIUO: *Derecho constitucional...*, cit., pág. 626.

si bien representan el 68 por 100 de los votos emitidos. Quizá la explicación a tan alto porcentaje de abstención haya que buscarla en la ausencia de una motivación popular ante la consulta, aunque ello no signifique necesariamente que se deba producir una polarización de la sociedad en torno al tema objeto de referéndum para que aumenten los niveles de participación. No cabe duda que la carencia de interés por la ampliación de las Comunidades llevó a considerar la consulta como carente de objeto.

Es significativa también la cifra de abstención porque a partir de ella se deriva la falta de apoyo a Pompidou, que pretendía alcanzar por este medio una «nueva legitimidad anhelada» (25). Queda así al descubierto la amplia penetración del carácter plebiscitario de las consultas en la sociedad francesa, que alcanza incluso al propio Jefe del Estado. Si bien la doctrina francesa no es unánime sobre la naturaleza de estas consultas, ya que desde 1962 se había reivindicado la existencia de una costumbre constitucional de ratificación popular frente a la identidad defendida por otros entre referéndum y cuestión de confianza. Aunque no han faltado autores que otorgan un tratamiento diferenciado al referéndum de 1972 frente a las consultas populares anteriores (26).

Sin embargo, la comunicación privilegiada entre Presidencia y ciudadanía ha calado profundamente en la vida política francesa. Más adelante, durante el mandato de Valéry Giscard d'Estaing, el nuevo Presidente de la República intentará restaurar un procedimiento privilegiado de comunicación con el pueblo a través del referéndum. No obstante, serán varias las dificultades que impedirán finalmente su realización: la consulta deberá desarrollarse en el ámbito marcado por el artículo 11, en evitación de resucitar nuevamente polémicas acerca de la dualidad de procedimientos de reforma constitucional ya vistos. Por tanto, resulta complejo encontrar un tema susceptible de ser planteado a la opinión pública, con cabida en el artículo 11, que no vuelva a producir además la sensación de falsa cuestión. Por otro lado, quizá el mayor obstáculo estriba en el logro de un consenso con la mayoría de las fuerzas políticas que pueda, de una parte, garantizar la realización del referéndum sin crear un nuevo conflicto institucional entre el Jefe del Estado y el Parlamento, y de otra, que permita una amplia participación de los ciudadanos y una renovación del apoyo popular al Jefe del Estado (27).

El desempeño de la Presidencia de la República por Françoise Mitterrand

(25) P. ARDANT: *Institutions politiques...*, cit., pág. 195.

(26) M. GUENAIRE: «Le défi référendaire d'un Président minoritaire», en *Revue du Droit Public*, 1986, pág. 66.

(27) P. ARDANT: *Institutions politiques...*, cit., pág. 195.

ha traído consigo, entre otras consideraciones, la diversidad de formas que ha revestido la praxis política dentro del respeto de la Constitución de la V República. Destaca en este período la enorme versatilidad del texto constitucional de 1958, que ha permitido el fenómeno de la «cohabitación» sin menoscabo para el funcionamiento del esquema constitucional, en el período que transcurre desde marzo de 1986 a mayo de 1988. En cualquier caso, esta experiencia ha posibilitado una nueva dimensión de las funciones del Jefe del Estado y del Primer Ministro.

Tras doce años de ausencia y olvido del referéndum, en junio de 1984 se vuelve a replantear la realización de este tipo de consultas. En este caso la iniciativa no procede del Jefe del Estado, sino que, por insólito que parezca, es el Senado el que aprueba una moción por la que se insta al Presidente de la República para la convocatoria de un referéndum. La necesidad de la consulta había surgido al hilo de la elaboración de una disposición normativa relativa a las relaciones entre el Estado y la enseñanza privada (Ley Savary). Será éste el objeto de la propuesta de referéndum, que, aprobada por el Senado, se eleva a la Presidencia de la República para su tramitación ulterior dentro del procedimiento contemplado en el artículo 11 de la Constitución.

Sin embargo, el proyecto de reforma será desestimado por la Asamblea Nacional al considerar que la enseñanza no afecta a la «organización de los poderes públicos» y, por tanto, no tiene cabida en el artículo 11, sino más bien en el ámbito de las libertades públicas. En estas circunstancias, por parte de Mitterrand se toma nuevamente la iniciativa política y, a propuesta del Primer Ministro, el Presidente de la República plantea la conveniencia de una reforma constitucional. Esta tendría por objeto la modificación del artículo 11 para dar cabida en el texto al referéndum sobre materias relativas a «las garantías fundamentales de las libertades públicas».

La propuesta constaba de dos momentos diferentes y sucesivos. En una fase inicial se procedería a la reforma constitucional, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 89. Efectuada la revisión y aprobada ésta, el artículo 11 quedaba ampliado dando cabida a la convocatoria de referéndum sobre cuestiones referentes a las garantías fundamentales de las libertades públicas. No obstante, persistían algunos obstáculos que podían impedir la realización de la reforma. El objeto último de la reforma y las posibles consecuencias que se derivasen del mismo dieron lugar a discrepancias y abiertas críticas que llevaron a considerar este procedimiento como el del «referéndum sobre el referéndum» (28). La ampliación del ámbito del artícu-

---

(28) L. FAVOREU: «Le référendum sur le référendum», en *Droit, institutions et systèmes politiques* (Mélanges en hommage a Maurice Duverger).

lo 11 llevaba aparejado el aumento de las competencias del Presidente de la República. Le correspondería la convocatoria del referéndum legislativo, lo que podría ser interpretado como un incremento de las funciones del Jefe del Estado que podría afectar al reparto de poderes. Como ha indicado Favoreu (29), se concentraría en la Presidencia la posibilidad de decidir, bajo su exclusiva voluntad, el planteamiento genérico o específico de las cuestiones relativas a las libertades públicas, a cuya consideración eran llamados los ciudadanos, así como los términos en que serían planteados. Por otra parte, podría ocasionar un cierto desplazamiento del Consejo Constitucional, que desde 1971 se había erigido en «protector de las libertades» (30). Finalmente, lo que se ocultaba tras esta aparente polémica no era otra cuestión que el recelo ya reiterado al carácter plebiscitario de la consulta. A que Mitterrand utilizase —de prosperar la reforma— el nuevo supuesto del artículo 11 para reforzar su posición y lograr un mayor apoyo popular a su persona, a su gestión al frente de la Jefatura del Estado. Probablemente este temor estuviese muy presente en los miembros del Senado, que se opusieron ampliamente a la continuación del proceso, impidiendo la culminación de la reforma y dando lugar al abandono del proyecto.

Tras la experiencia de 1984, Mitterrand no descarta el referéndum como procedimiento al que acudir en un momento propicio. Había declarado en el verano del mismo año que «yo no dejaré caer en desuso este derecho si la ocasión se presenta» (31), muestra elocuente del interés en acudir al referéndum y en la confianza en esta institución. Ahora bien, el período que transcurre de marzo de 1986 a mayo de 1988, de «cohabitación», hace especialmente difícil su puesta en práctica. Sin embargo, y pese a la adversidad con que contaba de partida, la Asamblea para la República (RPR) presentó una moción que, sustentada por la décima parte de los componentes de la Asamblea Nacional, pretendía que fuese objeto de consulta popular el proyecto de ley electoral que recogía la adopción del sistema proporcional para la elección de los diputados. Esta petición, defendida por Michel Debré y Valéry Giscard d'Estaing, fue derrotada en la Asamblea Nacional en abril de 1985. Los promotores de esta iniciativa justificaban la necesidad de llevar a cabo la consulta por la trascendencia que para el régimen político francés suponía sustituir el sistema mayoritario que desde 1958 había regido en el sistema electoral francés (32).

(29) L. FAVOREU: *Ibidem*, pág. 81.

(30) J. CHAPSAL: *Propos sur...*, cit., pág. 60.

(31) Recogido y citado por M. GUENAIRE, *op. cit.*, pág. 65.

(32) «La adopción de la ley electoral deberá hacerse, también, por la vía del referéndum. De una manera general, todas las disposiciones concernientes a la representación democrática

Sólo tras la reelección de Mitterrand, y designado Michel Rocard como Primer Ministro, se volverá a plantear el recurso al referéndum. En esta ocasión como una de las medidas para pacificar y dar fin a los enfrentamientos políticos y armados ocurridos en el archipiélago de Nueva Caledonia, en el Pacífico Sur. El referéndum se enmarca dentro de los acuerdos de Matignon, suscritos el 26 de junio de 1988 y desarrollados en el compromiso de 20 de agosto. Este acuerdo entre los líderes canaco Jean Marie Tjibaou, que representaba las inquietudes independentistas del Frente de Liberación Nacional Kanaky Socialista (FLNKS), y Jacques Lafleur, líder de los neogaullistas de la Asamblea por una Caledonia Republicana (RPCR) y de la comunidad caldoche, permitirá la reconciliación de ambas comunidades. Estos preveían un Estatuto para Nueva Caledonia por diez años, al final de los cuales la población del archipiélago sería convocada a referéndum para decidir su independencia o, por el contrario, permanecer unida a la República francesa.

Es el primer ministro Michel Rocard quien propone —en este caso, sí— la celebración de un referéndum, que tendría por objeto ratificar el Estatuto jurídico de Nueva Caledonia, en el marco del artículo 11 de la Constitución. No obstante, nuevamente surgen posturas críticas al recurso al referéndum, por no tener fácil cabida en la «organización de los poderes públicos», sin perjuicio de la amplitud y tecnicización del estatuto, que hace difícil su comprensión por los ciudadanos. Se piensa que no existe un verdadero interés democrático al plantear al pueblo una cuestión cuya respuesta ya se conoce *a priori*. Hay quien ve en el referéndum un componente plebiscitario, un intento de Michel Rocard de asegurar su continuidad en el Gobierno. También se considera que el ciudadano de a pie no ha sido suficientemente informado de las repercusiones que se deriven de la consulta. Finalmente, produce desconcierto el plazo de diez años fijado para la realización del referéndum, realmente decisivo, entre otras razones, porque no han sido suficientemente explicadas a la opinión pública las causas de este plazo. No obstante, a nadie se le escapa que se pretende de una parte diferir el momento del pronunciamiento sobre la autodeterminación a la vez que, en ese lapso, sanear la economía del archipiélago para crear unas condiciones favorables a la permanencia del mismo en la República francesa.

El mayor obstáculo al referéndum lo constituye el temor a la abstención. En el curso de 1988 se habían celebrado seis consultas electorales, que inclu-

---

de los franceses deberían utilizar la vía del referéndum previsto por la Constitución en su artículo 11» (declaración de Giscard recogida por R. CHIROUX en «L'échec du référendum d'initiative parlementaire», en *Annales de la Faculté de Droit et Sciences Politiques*, Université de Clermont, 1987, pág. 65).

yeron presidenciales, legislativas y cantonales. Fue la baja participación detectada en la segunda vuelta de las cantonales (53 por 100) lo que llevó a la oposición a solicitar del Gobierno la suspensión de la consulta, fijada para el 6 de noviembre. Aunque la situación de la derecha ante el referéndum se presentaba especialmente dificultosa, ya que votar sí supondría respaldar la política gubernamental, o bien optar por la abstención, argumento este utilizado precisamente para que no tuviera lugar.

El objeto de la consulta, como ya se indicó, no es otro que el de crear un nuevo marco jurídico en este territorio de ultramar dotándolo de instituciones nuevas: la división político-administrativa en tres provincias, cada una con una asamblea provincial con funciones similares a un miniparlamento, que podrá votar su presupuesto y cuyo presidente ostentará el poder ejecutivo provincial. La reunión de las tres asambleas compondrá el Congreso de Nueva Caledonia, con facultades legislativas. Por último, un Alto Comisariado Ejecutivo complementaría su organización institucional. Junto a estas disposiciones se preveían medidas económicas complementarias que permitiesen el desarrollo del archipiélago.

El referéndum fue convocado por ley número 86-844, de 17 de julio de 1986, en cuyo artículo primero se interrogaba a los ciudadanos sobre su voluntad respecto al acceso a la independencia o permanencia en la República francesa de Nueva Caledonia «con un estatuto cuyos elementos esenciales han sido aportados al conocimiento» de los electores. Esta disposición fue objeto de recurso ante el Consejo Constitucional, que falló anulando parcialmente la pregunta por contener ésta un carácter contrario a la Constitución (33).

El referéndum tuvo lugar el 6 de noviembre, con unos resultados de participación que no defraudaron el índice que las encuestas realizadas en la semana anterior colocaban entre el 37 y el 48 por 100, si bien los partidos afines al sí habían mostrado que se contentarían con el 40 por 100 de participación. El escrutinio total arroja un resultado récord de abstención, el 62,68 por 100, que fue muy superior en Francia respecto de Nueva Caledonia. De los votos emitidos, el 79,91 por 100 correspondieron al sí, frente al 20,09 por 100 que votaron negativamente. Las causas de tan bajo nivel de participación hay que buscarlas en el cansancio del electorado, que en siete meses fue llamado a otras tantas consultas; la distancia geográfica entre Nueva Caledonia y Francia, que actuó como condicionamiento del desinterés por el

---

(33) Las disposiciones contenidas en las palabras «con un estatuto cuyos elementos esenciales han sido aportados a su conocimiento» (Recueil des décisions 1987, decisión núm. 87-226, DC de 2 de junio de 1987).

referéndum, y también la importancia menor que revestía éste por su temática, toda vez que no se decidía en él la independencia de Nueva Caledonia. Incluso las papeletas en blanco y nulas se aproximaron al 12 por 100, lo que permite una lectura de este comportamiento electoral como de auténtico voto de castigo, que coloca al Gobierno y a los acuerdos de Matignon en una situación delicada, máxime si se tiene en cuenta el alto índice de votos negativos emitidos en Nueva Caledonia.

La última experiencia referendaria francesa trae su causa de la reciente reforma constitucional operada para la adaptación de la Norma Fundamental de 1958 al proceso de profundización de la unidad política europea acordada en la cumbre de Maastricht los días 9 y 10 de diciembre de 1991 y formalizada en Tratado el 7 de febrero de 1992. El Tratado de Maastricht precisa para su entrada en vigor la ratificación por los Parlamentos nacionales de los Estados miembros, si bien sólo las Constituciones de Irlanda y Dinamarca contienen el imperativo de la celebración de un referéndum previo a la ratificación.

El clima político francés no sufrió especiales alteraciones tras la aprobación del Tratado, y según todos los sondeos realizados en la primavera de 1992, dos de cada tres franceses mostraba su clara voluntad europeísta. Sin embargo, el resultado negativo (34) del referéndum danés ha producido un hondo efecto en la conciencia ciudadana, así como en la clase política francesa.

El rechazo al Tratado de Maastricht ha constituido el principal detonante para que el presidente Mitterrand anunciase a la nación la convocatoria de una consulta popular sobre aquél. En efecto, al día siguiente de conocerse el resultado negativo del referéndum danés se hace pública la decisión de Mitterrand de convocar un referéndum que permitiese, con la participación de los ciudadanos franceses, manifestar un claro respaldo al proceso de integración europea (35). Ahora bien, no sólo la negativa danesa explica la decisión de Françoise Mitterrand. Desde mediados de mayo se había especulado con la posible convocatoria de la consulta para restablecer la comunicación entre los ciudadanos y las fuerzas políticas francesas. Con este gesto presidencial se pretendía retomar la iniciativa política perdida y dividir a la oposición para debilitarla ante las elecciones generales de la próxima primavera. Ciertamente,

---

(34) Con anterioridad la población danesa fue consultada sobre su entrada en la Comunidad Europea en 1972, con un resultado positivo que alcanzó el 63 por 100, y en 1986 con motivo del Acta Unica, que recibió el apoyo de un 56 por 100 de la población.

(35) Es durante la celebración del Consejo de Ministros, el día 3 de junio, cuando Mitterrand anuncia la convocatoria del referéndum. Con posterioridad, y ante los medios de comunicación, el presidente de la República ha justificado esta consulta «porque era mi deber consultar a los franceses sobre una cuestión que afecta de tal manera a su futuro individual y colectivo».

el momento político y económico en nada favorecía al presidente ni al partido en el Gobierno, que compartían sus más bajas horas de popularidad.

Por otro lado, no sólo las consecuencias económicas, sino políticas y jurídicas, que se derivan de este Tratado obligaban al legislativo galo a reformar su Constitución. De hecho, tras la decisión del Consejo Constitucional en la que se evidenciaba la contradicción entre el nuevo marco diseñado por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Económica Europea y la Carta Magna francesa, el referéndum era una más de las posibilidades dentro de la necesaria reforma constitucional. En efecto, tres eran los aspectos que imponían la adecuación de aquélla al Tratado: la extensión del derecho de sufragio a todos los ciudadanos comunitarios en las elecciones locales y para el Parlamento Europeo, el establecimiento de la moneda única y el sistema de visados.

Pero la andadura parlamentaria de la reforma no ha gozado de condiciones excesivamente favorables para la formación gubernamental: las recientes elecciones regionales y cantonales habían supuesto un duro revés para el Partido Socialista, que provocó el nombramiento de un nuevo jefe de Gobierno, que tuvo que hacer frente a su primera moción de censura a sólo dos meses de su nombramiento. Por su parte, en la oposición se evidenció una clara fractura en las fuerzas conservadoras desde el inicio de la discusión conducente a la reforma constitucional. La escisión entre las fuerzas de centro y derecha se hizo patente desde las primeras discusiones en la Asamblea Nacional al constatare el recelo ante la unión política, económica y monetaria acordada en Maastricht.

Desde las diversas formaciones políticas comenzaron a alzarse voces discrepantes, no contrarias a la construcción europea, pero sí abiertamente disconformes con la tendencia federalista que a su juicio impregnaba este Tratado. Además, tras el conocimiento de la respuesta negativa de Dinamarca, los discrepantes interpretaron como un refuerzo de su posición la actitud danesa. Incluso la tramitación parlamentaria de la reforma constitucional, llevada a cabo en la Asamblea Nacional y en el Senado por separado, ha chocado con obstáculos inicialmente imprevistos que han forzado al propio Presidente de la República a ceder frente al Senado, marcadamente eurófobo, para evitar el riesgo de la no ratificación. El presidente de la República ha necesitado el apoyo de la UDF para sacar adelante el texto reformado a cambio de aceptar sólo como una «posibilidad» la extensión del sufragio a los ciudadanos comunitarios residentes en Francia de conformidad con una futura ley orgánica que deberá contar con la aprobación de ambas Cámaras.

Las posiciones adoptadas por las distintas fuerzas políticas se han mantenido casi intactas desde el inicio de este proceso de reforma. La mayoría del

Partido Socialista ha defendido la necesidad de ratificar el Tratado de Maastricht junto a un amplio sector de la Unión para la Democracia Francesa (UDF) de Valéry Giscard d'Estaing y el neogaullista Jacques Chirac de la Asamblea para la República (RPR), en franca minoría dentro de sus filas. Por su parte, un sector de la derecha encabezado por Philippe Seguin y Charles Pasqua (RPR), los ultraderechistas del Frente Nacional, el Partido Comunista y una minoría socialista presidida por el ex ministro Pierre Chevènement han dirigido la campaña a favor del no a Maastricht.

Desde el anuncio del referéndum hasta su celebración la posición de los ciudadanos a sufrido una evolución considerable a partir de una cierta euforia europeísta hasta un apretado porcentaje escasamente superior al 50 por 100 de partidarios del Tratado. Esta evolución ha sido posible en gran parte por la campaña intensa en favor del «no» desarrollada a lo largo del verano (36), que ha conseguido captar hasta un 15 por 100 de nuevos opositores en clara contestación a la política gubernamental.

Los argumentos esgrimidos por las distintas fuerzas contrarias a la ratificación de Maastricht han insistido en el peligro para la soberanía francesa, la pérdida de la identidad nacional, así como la cesión de competencias en favor de la burocracia de Bruselas. Ciertamente se ha propiciado un renacer inesperado del debate ciudadano en torno a la soberanía. También el miedo a Alemania como gran potencia europea y el cansancio y desencanto tras diez años de ininterrumpida presidencia de Mitterrand han contribuido de modo decisivo a fortalecer las filas del «no». La situación política en Yugoslavia, que permite relativizar el éxito de la política exterior común, así como la crisis monetaria, que evidencia la falla del Sistema Monetario Europeo, han sido otros argumentos que han favorecido el incremento de la oposición al Tratado.

Desde los partidarios de Maastricht se ha pretendido inicialmente dar al electorado un mensaje de confianza y de progreso en la profundización de la unión europea, rechazando el carácter plebiscitario de la consulta. Pero el rápido crecimiento de las críticas al Tratado ha forzado, aun antes del comienzo oficial de la campaña del referéndum, a esgrimir toda suerte de temores derivados de un no mayoritario para mejorar los sondeos de opinión, que señalaban la intención de voto muy ajustada entre las dos opciones. La profunda crisis en la construcción de la Comunidad Europea que se derivaría de un resultado negativo ha sido quizá el argumento más esgrimido para arrancar el voto positivo. El Presidente Mitterrand ha invocando igualmente la paz en

---

(36) El voto positivo se situaba en el 69 por 100 a comienzos de junio, para reducirse al 54 por 100 en julio y al 53 por 100 en el mes de agosto.

Europa como razón fundamental del voto afirmativo, pero el inesperado protagonismo adquirido por el ciudadano francés ante el futuro de 340 millones de habitantes ha propiciado la polarización de la consulta. Los argumentos apocalípticos y la continuidad en la Presidencia de Mitterrand han sido indistintamente empleados por partidarios y opositores al Tratado, en detrimento de un debate profundo sobre los contenidos del mismo. Por último, los acontecimientos políticos y económicos de la semana anterior a la consulta han alterado aún más el clima político previo a la votación. Así, el estado de salud del Presidente, el procesamiento del Presidente de la Asamblea Nacional, Henri Emmanuelli, en un clima de continua denuncia de las corruptelas en la financiación del Partido Socialista, o las alteraciones en el Sistema Monetario Europeo han creado un clima de crispación y división en la opinión pública que no se recordaba desde el año 1981, cuando tuvo lugar la primera elección de Mitterrand como Presidente de la República.

La consulta, celebrada el día 20 de septiembre de 1992 (37), ha contado con un alto nivel de participación (69,77 por 100), si bien los resultados del escrutinio arrojan un escaso margen a favor de los partidarios del Tratado de Maastricht (51,05 por 100) frente al voto negativo (48,95 por 100).

El respaldo al Tratado de Maastricht procede en su mayoría de las elites políticas, económicas y culturales, así como de los profesionales liberales. La oposición se ha fundamentado en agricultores, muy críticos con la política agrícola comunitaria, así como en los asalariados, especialmente afectados por la recesión económica. El voto del electorado de centro y derecha, profundamente dividido, se ha constituido en el auténtico protagonista de la consulta. Todo parece indicar que si dos de cada tres seguidores de Giscard han votado «sí», más del 58 por 100 de los correligionarios de Chirac se han opuesto al Tratado.

En suma, se ha tratado de una consulta popular que, planteada inicialmente para reforzar el apoyo a la construcción europea, ha derivado en una auténtica pugna entre partidarios y adversarios del Tratado. Las consecuencias internas —división de la oposición— e internacionales —respaldo a Maastricht frente a la negativa danesa— han pesado por igual en la decisión de los ciudadanos, que sólo en un porcentaje reducido han desvinculado su opinión sobre el Tratado del rechazo o continuidad de su Presidente. En la conciencia colectiva francesa no es posible por el momento erradicar la opinión sobre el objeto de la consulta de la opinión sobre la persona que la convoca, aunque Giscard

---

(37) La consulta fue formulada en los siguientes términos: ¿Aprueba usted el proyecto de ley sometido al pueblo francés por el presidente de la República en el que se autoriza la ratificación del Tratado de Unión Europea?

y Chirac se hayan esforzado en remitir la contestación al Presidente y al Gobierno a las elecciones legislativas de la primavera de 1993.

### III. CONCLUSIONES

I. Como ha sido señalado por la casi unanimidad de la doctrina francesa, la práctica del referéndum por el general De Gaulle ha supuesto una reforma considerable de la letra del artículo 11 de la Constitución; incluso del papel institucional del Presidente de la República. Es incontrovertible que la fuerte personalidad de Charles de Gaulle le llevó a dar al sistema institucional francés un funcionamiento muy peculiar basado en su impronta personal. En este sentido, el esquema teórico diseñado en la Constitución de 1958, de separación y división de poderes, sufre desde su entrada en vigor una considerable alteración que afecta de manera especial al Parlamento (38). Su pérdida de protagonismo es relevante, máxime si se recuerda el desprestigio de que gozan las fuerzas políticas al establecerse la V República. En el interior de este complejo proceso cabe ubicar el «desdoblamiento» sugerido por Garrigou (39), toda vez que el posterior desarrollo institucional se ha alejado considerablemente de las previsiones iniciales y cierta responsabilidad de lo ocurrido recae en el referéndum, en la utilización que del mismo ha realizado el Presidente de la República. Quizá el perjuicio último haya sido para la credibilidad de la institución del referéndum, que difícilmente había conseguido alejar de la mente de muchos ciudadanos su carácter plebiscitario, tan vinculado a las consultas bonapartistas.

El referéndum, constitucionalizado como un procedimiento de intervención directa de todos los ciudadanos en la adopción de decisiones, es instrumentalizado, convertido en un dispositivo en manos del Jefe del Estado que, siendo irresponsable ante el Parlamento, lo utiliza en función de la adversidad de los acontecimientos de la vida política, creando así, junto a la Constitución parlamentaria, una Constitución de democracia directa basada en «la adhesión popular» (40). En este sentido, la doctrina francesa de los años sesenta-setenta ha retomado el estudio del plebiscito con renovado interés. No se plantea aquí la compatibilidad del sistema parlamentario-representativo con formas de democracia semidirecta, que se acepta indiscutiblemente, sino que es la utilización de esta institución la que suscita críticas y dudas sobre su eficacia y virtualidad.

(38) G. BURDEAU, F. HAMON y M. TROPER: *Droit constitutionnel...*, cit., pág. 433.

(39) GARRIGOU-LAGRANGE: *Le dédoublement...*, cit., pág. 652.

(40) GARRIGOU-LAGRANGE: *Op. cit.*, pág. 654.

Las consultas gaullistas no cabe duda que en alguna medida han permitido afianzar y dar continuidad en el poder al titular de la Presidencia de la República. Ahora bien, no siempre ha resultado nítida la distinción entre la aparente consulta popular y el objetivo real perseguido con este procedimiento por su convocante (41). Aunque en este extremo todo parezca identificar los sucesivos referéndum convocados por De Gaulle con la plebiscitación de su persona, no podemos olvidar cómo este argumento ha sido también recuperado por un amplio sector de la opinión pública durante la campaña llevada a cabo ante la consulta del Tratado de Maastricht, por el efecto contradictorio que la propia consulta puede producir. Así, para determinados colectivos de ciudadanos la respuesta al referéndum no sería más que la efectiva plebiscitación de una persona, mientras que para otros es posible que su opinión sólo afecte a la cuestión planteada, en el sentido de que el ciudadano no da a la consulta más trascendencia ni alcance que el de la mera pregunta. De este modo ha señalado Denquin que «un mismo fenómeno puede revestir las significaciones más opuestas con todos los matices intermedios, según la manera en que sea percibido por las consecuencias individuales. Y esto hemos comprobado que responde a la realidad política. Está claro que en estas condiciones la oposición referéndum-plebiscito pierde toda pertinencia» (42).

En cualquier caso, y prescindiendo de impresiones apriorísticas, toda valoración global de los referéndum franceses obliga al examen concreto del objeto de cada una de las consultas, así como de las repercusiones que se deriven de la misma. En este sentido, es innegable reconocer el peso de la tradición plebiscitaria que la institución del referéndum posee en Francia y que con la experiencia gaullista, lejos de borrarse, se ha acrecentado. En este sentido, y al margen del planteamiento teórico de la dicotomía plebiscito-referéndum, resulta difícilmente precisable el carácter de las consultas llevadas a cabo en este período, pues si quizá existen menos inconvenientes para la caracterización de las celebradas en 1961 y 1962 sobre política argelina, el referéndum sobre la elección presidencial directa deja traslucir un objetivo claro: la ratificación popular de un modelo de sociedad a través de un proyecto determinado, tras el que claramente se encontraba el general De Gaulle. Incluso para el eficaz control del objeto de la consulta, como ya se ha señalado en la doctrina (43). La inexistencia de un control previo a la convocatoria de la consulta permite un mayor margen de arbitrariedad al Presidente de la República, pues no está sujeto a un procedimiento semejante al suizo, que impone

(41) J. M. DENQUIN: *Référendum...*, cit., pág. 209.

(42) J. M. DENQUIN: *Op. cit.*, pág. 223.

(43) G. BURDEAU, F. HAMON y M. TROPER: *Droit constitutionnel...*, cit., pág. 639.

determinados requisitos formales para prosperar y en donde además la iniciativa de proponer un referéndum está delimitada y reducida al legislativo y al Jefe del Estado.

Por otra parte, las consultas llevadas a cabo durante los años 1972 y 1988 parecen obedecer más a un afán de legitimación en torno a cuestiones políticas que si bien difieren respecto a su ámbito, internacional el primero e interno el segundo, constituyen la manifestación de respaldo y apoyo a la política seguida por el ejecutivo, pese al escaso interés que despierta en la población consultada.

Finalmente, la naturaleza del referéndum sobre el Tratado de Maastricht resulta contradictoria, en la medida en que convergen en esta consulta elementos diversos que dificultan su caracterización. El desprestigio personal del Presidente de la República y de su Gobierno no pueden ser escindidos de la oportunidad del momento de la convocatoria del referéndum, en un claro esfuerzo por retomar la perdida iniciativa política. Pero tampoco puede ser infravalorado el intento legitimador, con el apoyo popular, del proyecto europeo, dañado tras el referéndum danés, aunque la comunicación directa entre el Jefe del Estado y el pueblo haya sido nuevamente retomada.

2. En la realización de las diferentes consultas populares de ratificación se ha puesto de manifiesto la ausencia de normas que con carácter específico regulasen su puesta en práctica. No sólo no se ha elaborado ninguna norma parlamentaria que recogiese al menos los aspectos procedimentales del referéndum, sino que ha sido directamente, y para cada ocasión, cuando el ejecutivo ha dictado disposiciones *ad hoc*. Ya han sido señaladas algunas de las disposiciones que con carácter puntual fueron dictadas ante una consulta concreta. Pero donde el sentido de las normas reguladoras de la consulta evidencia una mayor parcialidad es en el ámbito de la utilización de los medios públicos de comunicación, sobre todo si se entra en el análisis del contenido de las escasas disposiciones que regulan esta materia. La habilitación para el uso de los medios públicos ha estado en las consultas gaullistas sometida a férreo control restrictivo, que ha propiciado la discriminación de agrupaciones y asociaciones que al no estar integradas en partidos políticos han quedado al margen de las campañas, en detrimento de la profundización en el debate ciudadano. Ante la falta de previsión normativa, la discrecionalidad del ejecutivo ha sido evidente. Tampoco ha tenido lugar un verdadero control de la regulación de cada consulta ni por el Parlamento ni siquiera por el Consejo Constitucional, más preocupado en mantener un equilibrio institucional que en verificar las condiciones reales en que se han desarrollado los distintos referéndum, salvo en el del pasado 20 de septiembre, en el que al rigor formal

del procedimiento de reforma se le ha de sumar la modificación de la normativa electoral sobre publicidad que ha garantizado las condiciones de su celebración.

3. Respecto a la consideración de que goza el referéndum en la República francesa en el momento actual, parece necesario hacer algunas consideraciones. Si bien resulta suficientemente elocuente el desinterés mostrado por amplio número de ciudadanos en el referéndum de 1988, no cabe extender esta apreciación a la consulta de 1992. En los últimos veinte años sólo han tenido lugar tres referéndum, de los que al menos los dos primeros fueron estimados ampliamente como innecesarios por razón de su objeto. Es cierto que el ámbito de su utilización resulta muy escaso, y que tal vez de haber prosperado el intento de 1984 para ampliar el contenido del artículo 11, como propuso Mitterrand, se hubiese renovado la vitalidad del referéndum y redimensionado su ámbito de utilización, dando paso a cuestiones relativas a derechos fundamentales (políticos y sociales). Igualmente, la instauración de la iniciativa legislativa popular permitiría profundizar en esta vía, incluso combinarse con el referéndum legislativo. En cualquier caso, es preciso aceptar la profunda conciencia asumida por el pueblo francés acerca de la vinculación del referéndum a la adhesión, a la ratificación personal en el poder del Presidente de la República (44), que también con ocasión de la consulta sobre el Tratado de Maastricht se ha materializado. Aunque, como ya señaló Duverger (45), el comportamiento del Presidente de la República ante un referéndum no difiere de la presentación de la cuestión de confianza del Primer Ministro ante el Parlamento.

Pero la valoración de esta última consulta no debe ser radicalmente negativa. La intencionalidad subyacente en su convocatoria no parece ser otra que la de retomar la iniciativa política y fragmentar a la oposición, creando una crisis interna en el centro-derecha que dificulta sus pretensiones para las próximas elecciones legislativas. Con el mantenimiento de un voto positivo al Tratado diferenciado del respaldo al Gobierno se ha propiciado una profunda ruptura de estrategias entre la Unión para la Democracia Francesa (UDF) y la Asamblea para la República (RPR), que ha dejado a su líder, Chirac, en minoría dentro de su propio partido. Sin embargo, la gran novedad de esta consulta radica en el creciente interés entre los ciudadanos sobre la ratificación de Maastricht, que ha generado un amplio clima de diálogo entre un electorado

(44) P. ARDANT: *Institutions...*, cit., pág. 196.

(45) M. DUVERGER: *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, Barcelona, 1982, pág. 646.

cansado de diez años de Presidencia socialista. Las consecuencias que se derivarían para la construcción europea, dada la trascendencia de un resultado negativo, ha llevado a un tratamiento de los temas comunitarios, económicos y de soberanía con un mayor vigor por una opinión pública que, consciente de su protagonismo, ha participado en la consulta en un porcentaje similar al de los recientes procesos electorales.

Ciertamente, y tras lo apurado del resultado, no ha dejado de insistirse tanto en el carácter innecesario de la consulta como en los riesgos que se derivan de ésta. Tampoco se ha logrado desterrar el convencimiento colectivo francés sobre el recurso al referéndum y su íntima vinculación con la necesidad de resolver una situación de crisis. No obstante, y frente a quienes cuestionan la eficacia del referéndum como procedimiento de consulta (46), no se puede negar su utilidad para pulsar el grado de identificación entre ciudadanía y clase política, aunque sobre este extremo quizá el referéndum no haya desarrollado aún todas sus virtualidades.

---

(46) S. SUR: «Un bilan du référendum en France», en *Revue du Droit Public*, 1985, pág. 594.

REFERENDUM EN FRANCIA DESDE 1958

Fecha	Tema	% de participación	Sí		No	
			Número de votos	%	Número de votos	%
28 septiembre 1958 .....	Constitución .....	84,60	17.668.790	78,5	4.624.521	20,5
8 enero 1961 .....	Política argelina .....	76,48	15.200.073	73,1	4.996.474	24,0
8 abril 1962 .....	Acuerdos de Evian .....	75,58	17.508.607	85,8	1.795.061	8,79
28 octubre 1962 .....	Elección presidencial directa .....	77,23	12.809.363	60,1	7.943.233	37,3
27 abril 1969 .....	Reforma de Regiones y Senado .....	80,57	10.515.655	45,5	11.943.233	51,7
23 agosto 1972 .....	Ingreso de Gran Bretaña en la CEE .....	60,36	10.601.645	59,9	5.026.583	28,4
6 noviembre 1988 .....	Estatuto de Nueva Caledonia .....	36,89	9.896.498	70,5	2.474.548	17,6
20 septiembre 1992 .....	Ratificación de Maastricht .....	69,77	13.147.780	51,05	12.625.271	48,95

FUENTES: P. Ardant, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, París, L.G.D.J., y diario *El País*, 22 de septiembre de 1992.