

La institución del referéndum en Francia tras la reforma constitucional, una perspectiva comparada

Nicolás Pérez Sola
Universidad de Jaén

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. BREVE ANÁLISIS DE LAS EXPERIENCIAS DE REFERÉNDUM EN LA V REPÚBLICA FRANCESA. 1. El marco constitucional. 2. El control del Consejo Constitucional. 3. La experiencia referendaria francesa.—III. EL REFERÉNDUM DE INICIATIVA PARLAMENTARIA MINORITARIA. 1. Antecedentes. 2. Alcance y contenido de la reforma. 3. El control del Consejo Constitucional. 4. Conclusión.

I. INTRODUCCIÓN

La incorporación a la Constitución francesa de una nueva modalidad de referéndum tras la reforma contenida en la ley constitucional 2008-724, vuelve a traer a un primer plano el debate en torno al polémico protagonismo de este instrumento de participación política en la V República Francesa. No obstante, debemos huir de cualquier consideración precipitada respecto del alcance de esta reforma. De un lado, porque en tanto no se apruebe la consiguiente ley orgánica que desarrolle este precepto no dispondremos de elementos suficientes para evaluar el alcance de la misma. De otro lado, porque las características del referéndum de iniciativa presidencial en Francia no admiten una extrapolación a otros Estados, como más adelante habrá ocasión de analizar.

En todo caso, la perspectiva comparada ayudará a una correcta caracterización del mismo, que ni pierde su excepcionalidad frente al funcionamiento ordinario de las instituciones representativas, como sucede en el resto de Europa, ya que en otros sistemas políticos también está presente algún tipo de consulta directa a la ciudadanía, ni puede quedar exento de controversia por sus efectos sobre el funcionamiento del sistema político. Así, más allá del caso de Estados Unidos¹ y de Suiza que compendia diferentes manifestaciones de participación directa, tanto en el campo de los re-

¹ En los Estados Unidos no ha alcanzado desarrollo a nivel federal, donde carece de reconocimiento, pero sí en la esfera estatal y local. La diversidad de regulaciones de estos institutos participativos hace de antemano imposible un intento de sistematización. En términos inevitablemente simplificadores

feréndum como de la iniciativa legislativa popular², el sistema político italiano y el español presentan el mayor número de previsiones relativas a diferentes tipos de referéndum. Aun cuando la manifestación más habitual del referéndum en Italia es la relativa al referéndum abrogativo no hay que ignorar la previsión constitucional del referéndum para las reformas de la Norma Suprema³, así como de fusión o de creación de Regiones nuevas o segregación e incorporación de provincias o municipios a otras regiones (art. 132) o en el ámbito interno regional⁴. En el caso español, junto al referéndum consultivo y los relativos al ámbito autonómico y local, constituye el reconocimiento de los referéndum de reforma constitucional y la iniciativa legislativa popular las manifestaciones de participación directa ciudadana.

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. El punto de partida que nos sirve de referencia es el reconocimiento de que «la soberanía nacional pertenece al pueblo, quien la ejerce por medio de sus representantes y por la vía del referéndum» (art. 3). La concreción de la participación por vía de referéndum incluye el reconocimiento del referéndum de propuesta presidencial (art. 11)⁵, el relativo a la ratificación de un tratado que permita la adhesión de un Estado a la Unión Europea (art. 88-5) y de reforma constitucional (art. 89). Pero hemos de recordar que la previsión de referéndum también alcanza a la autodeterminación de los territorios ya que «Ninguna cesión, canje o accesión territorial será válida sin el consentimiento de las poblaciones interesadas» (art. 53), en relación a las previsiones relativas a la consulta directa a la población de Nueva Caledonia (art. 76).

Será necesario pues llevar a cabo un análisis más detenido al objeto de poder precisar el presumible recorrido por el que puede transcurrir este referéndum de iniciativa minoritaria según ha sido definido en la doctrina francesa⁶. No podemos pre-

tres son las instituciones que dotan al ciudadano de una intervención directa en la toma de decisiones de carácter estatal o local: la iniciativa legislativa popular, el referéndum y el recall.

2 En el ámbito federal la Constitución Helvética contiene una amplia regulación de las instituciones de democracia semidirecta que, en el plano cantonal, se ve enriquecido con la pervivencia, junto al referéndum y la iniciativa legislativa, de instituciones consuetudinarias (recall y landsgemeinde).

3 «Las leyes de reforma de la Constitución (...) serán sometidas a referéndum popular cuando, dentro de los tres meses siguientes a su publicación, lo soliciten una quinta parte de los miembros de una Cámara o 500.000 electores o cinco Consejos regionales»(art.138).

4 El Estatuto regulará el ejercicio del derecho a la iniciativa del referéndum sobre leyes y medidas administrativas de la Región.

5 «El Presidente de la República a propuesta del Gobierno y mientras dure el período de sesiones, o a propuesta conjunta de las dos Cámaras, (...) puede acordar la consulta a los electores de una colectividad territorial situada en Ultramar acerca de un problema relativo a su organización, a sus competencias, o a su régimen legislativo».

6 Diémer, S. «Le référendum législative d'initiative minoritaire dans l'article 11, revise, de la Constitution», *Revue française de Droit constitutionnel*, 77, 2009. Otras denominaciones empleadas han sido referendum d'initiative partagée, d'initiative conjointe o d'initiative indirect. Fatin-Rouge Stéfanini, M., «Le conseil constitutionnel dans la revision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur la modernisation des institutions», *Revue française de Droit Cnstitutionnel*, 78, 2009, p. 289.

tender realizar un examen exhaustivo de las posibles consecuencias de esta innovación en la vida política francesa, pero es evidente que constituye una novedad en el conjunto de la reforma constitucional que no puede pasar desapercibida. Hemos pues de ubicar este referéndum en una más amplia perspectiva de la presencia de las consultas directas a los ciudadanos en la V República para constatar las contradicciones que se derivan de la experiencia habida en estos cincuenta años de consultas directas a la ciudadanía⁷.

Si puede quizá trazarse un cierto paralelismo respecto de su excepcionalidad entre el referéndum francés de iniciativa presidencial y el abrogativo italiano solo desde el punto de vista político, en la medida en que en este último caso, la celebración de los referéndum abrogativos⁸ ha constituido, en el marco de inestabilidad gubernamental de la República Italiana en los años ochenta y noventa del pasado siglo, un compás de espera entre el fin de un régimen político y su imprescindible regeneración. En el caso francés, la utilización del referéndum ha constituido un elemento de excepcionalidad en la vida política para dotar de impulso la acción de gobierno, el prestigio del Jefe del Estado o las cuestiones vinculadas con la política comunitaria. Ahora bien, la diferencia del referéndum francés es que ha estado claramente al servicio de los intereses de la clase política y, en particular, del inquilino de la Presidencia de la República, mientras que en el caso italiano ha sido la iniciativa esencialmente ciudadana la que ha impuesto la consulta directa a la clase política. En este sentido también podría encontrarse algún punto de contacto con el referéndum consultivo en España (art. 92) y con las previsiones constitucionales portuguesas⁹ por la excepcionalidad que ha supuesto hasta el momento estas consultas, como acredita el referéndum sobre la permanencia de nuestro país en la OTAN (1986) o los referéndum para la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en el caso portugués (1998 y 2007).

En el procedimiento de reforma de la Constitución, tradicional institución en la que se contienen el reconocimiento por el constituyente de la facultad del pueblo para revisar e incluso formular un nuevo orden constitucional, la previsión del referéndum de reforma es quizá usual en nuestro ámbito más próximo: así Italia, Irlanda o España constituyen algunos de los ejemplos, aun cuando los procedimientos de reforma llevados a término han sido muy escasos en el caso italiano¹⁰ o español, no

7 Tras el final de la segunda guerra mundial los franceses fueron consultados en referéndum el 21 de octubre de 1945 sobre el nuevo Parlamento, el 5 de mayo de 1946 sobre un proyecto de constitución que fue rechazado, el 13 de octubre de 1946 sobre el texto de la Constitución de la IV República y el 28 de septiembre de 1958 respecto de la Constitución de la V República.

8 «Se celebrará referéndum popular para decidir sobre la derogación total o parcial de una ley o de un acto con fuerza de ley cuando lo soliciten 500.000 electores o cinco consejos regionales (...) quedará aprobada la propuesta sometida a referéndum si hubiere participado en la votación la mayoría de quienes tengan derecho a hacerlo y aquélla obtiene la mayoría de los votos válidamente emitidos» (ar. 75).

9 «El referéndum solo podrá tener por objeto cuestiones de señalado interés nacional que deben ser decididas por la Asamblea de la República o por el gobierno, mediante la aprobación de un convenio internacional o de un acto legislativo» (art. 115).

10 Recordemos en el caso italiano como el primer referéndum de reforma constitucional tuvo lugar el 7 de octubre de 2001 sobre la reforma del Título V de la Constitución Italiana y alcanzó el voto positi-

así en el irlandés. No obstante, las distintas consultas a la ciudadanía llevadas a cabo esencialmente en Dinamarca, Holanda, etc., en orden al proceso comunitario europeo concitan en algunos casos también la reforma constitucional o, al menos, la necesidad de apelar a la ciudadanía para ratificar la incorporación a la Unión Europea o la adhesión a los sucesivos tratados comunitarios. Ahora bien, en el caso francés el pueblo, aunque teórico titular de la soberanía, carece de la 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)¹¹. Constituye pues una característica la excepcionalidad, en el ámbito del derecho comparado europeo, de la atribución al Jefe del Estado de la iniciativa para convocar esta consulta. Ahora bien, la facultad de que dispone el Presidente de la República para elegir entre convocatoria del Congreso y celebración de referéndum al final del procedimiento de reforma es completa. La previsión del referéndum para ratificar la reforma puede ser obviada por tanto, ya que el Presidente de la República tiene siempre la posibilidad de someterla al Parlamento convocado en Congreso: en este caso, el proyecto de reforma sólo quedará aprobado si obtuviere mayoría de tres quintos de los votos emitidos. Ante la decisión presidencial 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, no cabe entender que el Jefe del Estado tiene un derecho de veto que frene un proceso ya iniciado de reforma¹². Es inevitable percibir un cierto parecido con la regulación del referéndum en el procedimiento ordinario de reforma constitucional española en la que el carácter facultativo de la consulta es patente (art. 167).

También debemos extender esta facultad del Presidente de la República a la iniciativa de convocatoria de referéndum previsto sobre todo proyecto de ley que autorice la ratificación de un tratado relativo a la adhesión de un Estado a la Unión Europea ya que el constituyente ha previsto expresamente que la consulta pueda ser sustituida «mediante el voto de una moción adoptada en términos idénticos por cada Cámara por mayoría de las tres quintas partes». En efecto, la ley constitucional n.º 2005-204 modificó el artículo 88-1 e incorporó el artículo 88-5 al objeto de permitir la compatibi-

vo de 64% con una participación del 34.% de los votantes. En el referéndum constitucional celebrado los días 25 y 26 de junio de 2006 se resolvió con el triunfo del voto negativo respecto a la reforma aprobada en la legislatura exclusivamente por el centro derecha, el resultado negativo alcanzó el 61.7% con la participación del 53.6% de los votantes.

11 «La iniciativa de la reforma de la Constitución corresponde conjuntamente al Presidente de la República a propuesta del Primer Ministro, y a los miembros del Parlamento. El proyecto o proposición de reforma deberá ser examinado en las condiciones de plazo fijadas en el tercer párrafo del artículo 42, y votado por ambas Cámaras en términos idénticos. La reforma será definitiva después de ser aprobada por referéndum».

12 No prosperó sin embargo, en el proceso de revisión de 2008, la modificación del artículo 89 orientada a la previsión de un referéndum cuando el proyecto de reforma no hubiera sido votado en términos idénticos después de dos lecturas en las Cámaras. En ese caso se preveía que el Presidente de la República pudiera someter a referéndum el texto adoptado por la mayoría de tres quintos de los sufragios expresados por una u otra de las Cámaras. Comité de reflexión et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V République présidé par Edouard Balladur une V République plus démocratique, Fayard La documentation Française, 2008.

lidad de la Constitución Francesa con la futura Constitución Europea e introducir la consulta directa a la ciudadanía para la adhesión de nuevos miembros a la Unión Europea, aunque la consulta puede ser obviada si las Cámaras reunidas en Parlamento autorizan la adopción del proyecto. No cabe duda que esta previsión de referéndum se fundamenta en el intento de superación de los déficits democráticos denunciados en el proceso de construcción europea. Pese a su justificación se señaló la duda sobre la necesidad de esta reforma, aunque es cierto que solamente aporta una pequeña legitimación adicional al concreto procedimiento de ratificación por los Estados miembros. Desde una perspectiva práctica no debemos olvidar los efectos del procedimiento del artículo 88-5 en el futuro, ya que en su caso obligará a celebrar un referéndum en Francia sobre la hipotética incorporación de Turquía a la Unión Europea.

El referente más próximo a este precepto podría ser el de Dinamarca¹³ e Irlanda. En efecto, entre todas las experiencias de consulta directa a la ciudadanía en el proceso de construcción de la Unión Europea sin duda es paradigmático el caso irlandés, en el que cada nuevo Tratado de la Unión exige la reforma constitucional pertinente y su ratificación en referéndum¹⁴. Esta exigencia constitucional ha resultado extraordinariamente polémica por sus repercusiones en el proceso global de ratificación y posterior entrada en vigor tanto del Tratado de Niza como del Tratado de Lisboa.

Por otra parte, la iniciativa de llevar a cabo un referéndum no está ausente del control sobre la decisión de recurrir al referéndum que, aun cuando se presenta complejo en el ámbito del derecho comparado¹⁵, aporta un elemento de racionalidad que se manifiesta en la adopción de una concepción restrictiva de su competencia en el caso francés, portugués e italiano. Como aproximación al papel del Consejo Constitucional francés en materia de referéndum conviene recordar la existencia de considerables diferencias a la hora de caracterizar los sistemas de justicia constitucional, su estructura estatal y la tradición jurídica de los países concernidos que, puestos en relación con las diferentes manifestaciones de democracia directa y su particular mecanismo de puesta en marcha, lleva a la obtención de escasas características compartidas. No procede aquí abordar la cuestión del control de constitucionalidad, pero si

13 En Dinamarca en cinco ocasiones han tenido lugar las consultas directas a los ciudadanos. La primera se realizó en 1972 para la incorporación a la Comunidad Europea. En el proceso de ratificación del Tratado de Maastricht dos han sido las consultas celebradas, en 1992 con resultados que arrojaron un rechazo evidente de la ciudadanía a la ratificación y en 1993 que permitió la superación de la oposición de la ciudadanía a este Tratado; en 1998 se llevó a cabo la consulta para la ratificación del Tratado de Ámsterdam, finalmente la incorporación al euro fue sometida a referéndum en el año 2000.

14 En este país se han llevado a cabo hasta el momento 7 referéndum sobre el proceso de construcción europea: en 1972 para la adhesión a la Comunidad Económica Europea, en 1987 sobre el Acta Única, en 1992 sobre el Tratado de Maastricht, en 1998 sobre el Tratado de Amsterdam, en 2001 se rechazó inicialmente el Tratado de Niza que fue aprobado en un nuevo referéndum en 2002. Finalmente el 12 de junio de 2008 fue rechazado el Tratado de Lisboa.

15 Para una perspectiva comparada, entre otros, *Rapport pour les journées d'étude «Justice constitutionnelle et démocratie référendaire»*, Commission européenne pour la Démocratie par le Droit, Strasbourg, 23-24 juin (<[http://www.venice.coe.int/doc/1995/CLD-STD_\(1995\)014-f.asp](http://www.venice.coe.int/doc/1995/CLD-STD_(1995)014-f.asp)>). Asimismo Hamon, F., y Passelecq, O., *Le Référendum en Europe, bilan et perspectives*, 2001.

cabe apreciar alguna característica compartida en la tarea desarrollada por el Consejo Constitucional francés¹⁶, el Tribunal Constitucional portugués¹⁷ y la Corte Constitucional italiana¹⁸ en relación al control sobre el proceso de realización de los referéndum, si bien cabe apreciar un esfuerzo de estas instituciones por controlar la claridad en los términos de la cuestión planteada a consulta y su comprensión por la ciudadanía¹⁹. También se puede constatar una suerte de evolución jurisprudencial desde una inicial perspectiva restrictiva en el caso del Consejo Constitucional francés y la Corte Constitucional italiana²⁰, hasta una apreciación ponderada de estos requisitos por ambas instituciones.

16 La tarea del Consejo se ha ido incrementando paulatinamente, cabe recordar que con ocasión del referéndum del quinquenio de 2000 se presentaron ante esta institución 6 recursos que fueron objeto de 6 Decisiones, mientras que respecto del referéndum de 2005 se plantearon trece recursos sobre la legalidad del decreto en el que se decidía el sometimiento a referéndum de la ley, el relativo a la organización del mismo, así como el regulador de la campaña y la exigencia de claridad y legalidad de la consulta que fueron resueltos todos negativamente en seis Decisiones del Consejo Constitucional francés.

17 Reviste especial interés la intervención del Tribunal Constitucional Portugués con ocasión de los procesos de ratificación del Tratado de Amsterdam y del Tratado por el que se creaba una Constitución para Europa. Inicialmente con la aprobación de la Resolución núm. 36-A/98 de la Asamblea de la República en la que se acordaba la celebración de un referéndum sobre el proceso de integración de Portugal en la Unión Europea, el Presidente de la República planteó ante el Tribunal Constitucional el control preventivo de la misma. En el mismo sentido cabe recordar la Resolución 74-A/2004 de la Asamblea de la República, igualmente sometida a dicho control. Ambas consultas populares no pudieron llevarse a cabo ya que el Tribunal Constitucional acordó la inconstitucionalidad de estas consultas en los términos contenidos en las respectivas Resoluciones de la Asamblea de la República, por falta de objetividad, claridad y precisión (Acuerdo N.º 531/98 de 29 de julio de 1998) y ausencia de claridad en la formulación de la pregunta (Acuerdo n.º 704/2004 de 17 de diciembre de 2004).

18 Una primera razón para justificar la inadmisibilidad atañe directamente a su contenido, de tal modo que no prosperará aquella solicitud de referéndum que «contenga una pluralidad de demandas heterogéneas, carentes de una materia racionalmente unitaria, que no pueda reconducir a la lógica del art. 75». En segundo término, la exclusión de la solicitud deriva de la imposibilidad material de afectar ésta a determinadas normas (La constitución, las leyes de revisión de la Constitución ni otras leyes constitucionales así como los actos legislativos dotados de una fuerza pasiva peculiar). En tercera instancia, la Corte ha acordado la inadmisibilidad de aquellas peticiones de consultas directas que tenían por objeto «disposiciones legislativas ordinarias con contenido constitucionalmente vinculado, cuyo núcleo normativo no pueda venir alterado o privado de eficacia, sin que resulten lesionadas las correspondientes específicas disposiciones de la Constitución misma». Pero la enumeración de las causas de inadmisibilidad no se concluye con las materias contenidas en el art. 75.2 (leyes presupuestarias, tributarias, de amnistía o indulto o sobre tratados internacionales), aunque es cierto que constituyen un límite de dicho precepto, la Corte a través de una interpretación lógico-sistemática, extiende la prohibición de referéndum abrogativo a las disposiciones que produzcan efectos conexos o en algún modo relacionados con el ámbito de aquellas materias recogidas en el art. 75 de la Constitución italiana.

19 En este sentido es paradigmática la exigencia constitucional portuguesa respecto de los términos de la consulta directa a la ciudadanía «cada referéndum versará sobre una sola materia, y las preguntas deberán formularse en términos de sí o no, con objetividad, claridad y precisión y con un número máximo de preguntas que se determinará por la ley, la cual establecerá igualmente las demás condiciones de formulación y efectividad de los referéndums»(art. 4).

20 Tras esta abundante construcción jurisprudencial parece claro, que la Corte Constitucional italiana dispone de un amplio margen de discrecionalidad en las operaciones de verificación de la admisibilidad de la propuesta, aunque haya sido suficientemente cuestionada desde la doctrina. Este ejercicio de racionalización que se lleva a cabo a partir de las causas implícitas de inadmisibilidad ha generado una nueva polémica en torno a las competencias de la Corte Constitucional. Ciertamente la atribución legal de la competencia sobre este enjuiciamiento y el carecer taxativo del enunciado del artículo 75, debieran imponer una inequívoca limitación a la que la propia Corte no parece ser ajena.

En el primer caso, el marco constitucional que otorga al Presidente de la República francesa la decisión de convocar el referéndum (art. 11), sin refrendo (art. 19) pero después de la deliberación en el Consejo de Ministros (art. 39), reenvía al artículo 60 de su norma fundamental.

En Portugal es la Constitución la que atribuye al Tribunal Constitucional «comprobar previamente la constitucionalidad y la legalidad de los referéndum» (art. 225) a instancia del Presidente de la República, al que le compete someter a «fiscalización preventiva obligatoria» la propuesta de referéndum sobre «cuestiones de relevante interés nacional», que «le haya sido remitida por la Asamblea de la República o por el Gobierno» (art. 118.6), con antelación a su sometimiento a la ciudadanía (art. 137 c). En concreto, la Ley Orgánica del Régimen del Referéndum portuguesa 15-A/98 prevé que declarada la inconstitucionalidad o ilegalidad de la propuesta de referéndum el Gobierno o la Asamblea pueden reformular la propuesta y posteriormente ser sometida de nuevo al control preventivo (art. 28).

La competencia de control de la Corte Constitucional italiana sobre la admisibilidad de la solicitud de referéndum no es una facultad atribuida por el texto constitucional sino que encuentra su ubicación en la ley 1 de 1953²¹, y solo a partir de la normalización del referéndum y la iniciativa legislativa popular de 1970, se comenzó a realizar. El doble control del que es objeto la propuesta de consulta abrogativa repercute directamente en su ejecución, convirtiéndose esta dualidad en la primera dificultad para su análisis, dada la frágil limitación competencial real entre la Corte de Casación, cuando actúa como Oficina Central para el referéndum, y la Corte Constitucional. En este control de la Oficina Central comprobará que «la solicitud de referéndum es conforme a la norma de la ley, revelando con ordenanza la eventual irregularidad, y decidiendo a través de una ordenanza definitiva, sobre la legitimidad de la misma», correspondiendo a la Corte Constitucional «el conocimiento de la admisibilidad del referéndum». Indudablemente es cierto que la Corte Constitucional ha desarrollado una tarea que de modo ineludible ha producido honda repercusión en la vida política italiana. Además, no se puede ignorar la fuerza política de los pronunciamientos de la Corte Constitucional, por lo que en el caso de las sentencias dictadas en el enjuiciamiento de admisibilidad, el componente político de las mismas adquiere una mayor relevancia²².

II. BREVE ANÁLISIS DE LAS EXPERIENCIAS DE REFERÉNDUM EN LA V REPÚBLICA FRANCESA

1. El marco constitucional

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

²¹ Corresponde a la Corte Constitucional juzgar si la solicitud de referéndum abrogativo presentada conforme al artículo 75 de la Constitución italiana es admisible en el sentido del apartado segundo del mismo (art. 2.º de la Ley Constitucional de 11 de marzo de 1953, núm. 1).

²² Martines, T., *Diritto Costituzionale*, Giuffrè Editore, Milano, 1986, p. 608.

tanto hacia el sistema de partidos como hacia el Parlamento. Sin embargo, en la historia de la V República el referéndum asume un polémico protagonismo, con opiniones encontradas respecto a su conveniencia, polémica que se ha reavivado el pasado año con ocasión de la reforma constitucional que ha incrementado los supuestos de consulta directa a los ciudadanos. Ciertamente aunque no cabe atribuir igual tratamiento a las distintas experiencias de consultas directas a los ciudadanos habidas en este período, la posibilidad constitucional de comunicación directa entre el Jefe del Estado y el pueblo a través del referéndum ha contribuido a la preeminencia del ejecutivo sobre el Parlamento. Aunque la composición del ejecutivo francés es dual, «bicéfalo y reforzado»²³, la doctrina lo ha definido como «diarquía desigual»²⁴, en la que el Presidente de la República asume un elevado protagonismo en la vida política francesa desde el General De Gaulle hasta Nicolás Sarkozy.

El texto inicial del artículo 11 preveía la 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 eran por tanto los posibles objetivos de este referéndum: los acuerdos que afectasen 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. Ciertamente a veces no es fácil ubicar con precisión el objeto de la consulta dentro del ámbito de la organización de los poderes públicos²⁵. Incluso la indeterminación de sus contornos ayuda a comprender la necesidad de reformar en sucesivas ocasiones el artículo 11 para incorporar nuevas materias susceptibles de referéndum como ya ocurriera en 1995 o en 2005.

Dos son 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. 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 como antes hemos indicado (art. 19). Solo se contienen dos órdenes de limitaciones formales en este artículo: las referentes al

23 Ardant, P., *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, París, 1989, p. 456.

24 Hauriou, M., *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, 1980, p. 603.

25 Sirva como ejemplo el de la celebración de un referéndum para ratificar el estatuto jurídico de Nueva Caledonia en el marco del artículo 11.

objeto del referéndum y las relativas al momento procesal oportuno para su realización, fácilmente salvables ambas, máxime la primera, dado el carácter extremadamente ambiguo de la terminología «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 (el ejemplo paradigmático es el referéndum convocado por el general De Gaulle en el año 1962), 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.

2. El control del Consejo Constitucional

El control del referéndum por parte del Consejo Constitucional presenta algunos aspectos de cierta relevancia. El Consejo puede intervenir en el proceso previo a la celebración del referéndum, así como en el desarrollo de las operaciones y voto del mismo, en virtud del artículo 60 de la Constitución. 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 respectivos decretos relativos a la organización de un referéndum que contengan la regulación específica acerca del correspondiente procedimiento de reclamaciones. En suma, la parquedad del texto constitucional «el Consejo velará por la regularidad de las operaciones de referéndum previstas en los artículos 11 y 89» y «proclamará sus resultados»(art. 60), requiere un análisis más detenido de la doctrina elaborada por esta Alta Institución respecto de sus propias competencias. En primer lugar, y en relación con «las proposiciones de ley mencionadas en el artículo 11 antes de ser sometidas a referéndum, deberán ser sometidas al Consejo para que éste se pronuncie «sobre su conformidad a la Constitución» (art. 61), y posteriormente, sobre las actuaciones necesarias para su celebración.

La intervención del Consejo, en principio, se reduce a ser consultado por el Gobierno sobre la organización de las operaciones de referéndum. En concreto, 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 y la idoneidad de la pregunta, como de la campaña de propaganda para el mismo. Por cuanto respecta a la pregunta objeto de consulta a la ciudadanía, el control alcanzará a la claridad y la legalidad de la misma. En este sentido, cabe recordar de un lado, como con ocasión del referéndum sobre Nueva Caledonia convocado por ley núm. 86-844 y en cuyo artí-

culo primero se interrogaba a los ciudadanos sobre su voluntad respecto al acceso a la independencia o permanencia en la República Francesa de Nueva Caledonia, el Consejo Constitucional anuló parcialmente la pregunta formulada por contener ésta un carácter contrario a la Constitución (Decisión núm. 87-226 de 2 de junio de 1987)²⁶.

Se asigna al Consejo la supervisión del escrutinio general a través del seguimiento de las operaciones del referéndum. 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.

La experiencia ha demostrado que la tarea desarrollada por el Consejo Constitucional también reviste cierta importancia. No cabe desligar el alcance del control de constitucionalidad sobre la norma referendaria llevado a cabo por el Consejo Constitucional del titular de la iniciativa de convocatoria del referéndum, el Presidente de la República. El control sobre la consulta puede alcanzar sin duda al titular de la iniciativa, es decir, al Presidente de la República con claras repercusiones en el sistema de división de poderes y el diseño institucional.

Cabe recordar inicialmente como la Decisión de 6 de noviembre de 1962 supuso para el propio Consejo la adopción de una posición con amplia difusión en medios políticos y jurídicos. En efecto, desde el Consejo se era consciente de su escaso arraigo en la tradición de las instituciones francesas ante una consulta cuya valoración podría desencadenar un enfrentamiento institucional. De ahí que se optase por no oponerse al proyecto gaullista de elección directa del Jefe del Estado por los ciudadanos, justificando 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. Recuérdese que tras la celebración del referéndum el Presidente del Senado recurrió ante el Consejo con base en el artículo 61.2 de la Constitución y que el Consejo por seis votos contra cuatro resolvió proclamando con

26 En concreto el Consejo estimó que se formulaban dos cuestiones en esta consulta y podrían generar cierta confusión que indujera en un sentido determinado el voto. De un lado la cuestión sometida a consulta afectaba a la independencia o la permanencia de Nueva Caledonia en la República francesa, «con un estatuto cuyos elementos esenciales han sido aportados al conocimiento de los electores», y de otro, se daba por sentado que los ciudadanos de Nueva Caledonia permanecerían, en su caso, en la República francesa con un futuro estatuto jurídico, por tanto inexistente al momento de llevar a cabo el referéndum. Ciertamente el legislador autorizaba al gobierno para establecer los elementos esenciales del estatuto y, ante el posible equivoco que se planteaba a los ciudadanos consultados entendía el Consejo Constitucional que se debía exigir a la consulta lealtad y claridad y por tanto, en los términos planteados en el artículo 1 de la ley núm. 86-844 se «altera el significado de la consulta», por lo que se declaraba que la referencia a «con un estatuto cuyos elementos esenciales han sido aportados a su conocimiento» eran contrarios a la Constitución. *Recueil des décisions*, 1987, Decision núm 87-226, DC de 2 de junio de 1987. También se puede consultar Capitolin, J-L., «La clarté et la loyauté d'une consultation préalable à l'évolution institutionnelle au sein de la République», *Revue française de Droit constitutionnel*, 64, 2005.

carácter definitivo los resultados del referéndum y declarando que no tenía «competencia para pronunciarse sobre la demanda»²⁷. La interpretación realizada por el Consejo, que ya había declarado con antelación que sólo aceptaba intervenir ante las protestas susceptibles de ser formuladas al resultado del escrutinio contra las operaciones efectuadas, pero rehusaba controlar la organización del referéndum y el desarrollo de la campaña, supuso una consideración autolimitativa del Consejo Constitucional respecto de su capacidad para ser consultado y resolver la adecuación del referéndum.

Como ha reiterado el Consejo Constitucional en diversas Decisiones su competencia está estrictamente delimitada por la Constitución y, por tanto, no puede ser precisada ni completada por la ley orgánica más que dentro del respeto de los principios constitucionales, no puede pronunciarse más que en los casos expresamente previstos por la Constitución y la ley orgánica que lo regula. Atendiendo a lo previsto en el artículo 61 de la Constitución corresponde al Consejo Constitucional la misión de apreciar la conformidad a la Constitución de las leyes orgánicas y ordinarias que pueden ser sometidas a su examen. Pero en este precepto no se especifica si la competencia se extiende al conjunto de textos legislativos que hayan sido adoptados por la ciudadanía en referéndum. Ante esta situación el Consejo Constitucional ha entendido que atendiendo al equilibrio de poderes establecido en la Constitución, las leyes objeto de control son únicamente las votadas por el Parlamento y no aquellas adoptadas por el pueblo francés en un referéndum controlado por el Consejo constitucional (art. 60) que constituyen la expresión directa de la soberanía nacional²⁸. En cambio, la nueva titularidad para plantear la iniciativa referendaria introducida por la ley constitucional 2008-724 –parlamentarios y electores– sitúa al menos en el ámbito teórico, al control del Consejo en un plano diferente al que ha operado con anterioridad a la reforma constitucional aquí analizada, en el que este control ya formal (número de firmas, plazos), ya material (conformidad con el marco constitucional), no recae sobre la propuesta del Presidente de la República.

El Consejo Constitucional a lo largo del período analizado ha desarrollado una labor consultiva respecto de la organización del referéndum y un papel jurisdiccional respecto de las reclamaciones que afectan al desarrollo de las operaciones de referéndum, aun cuando cabe señalar una línea coherente y homogénea en la actuación de éste, no deja de ser paradójica alguna de sus decisiones.

3. La experiencia referendaria francesa

Es evidente que no cabe atribuir un tratamiento homogéneo a las distintas experiencias de consultas directas a la ciudadanía habidas durante la V República por la

27 DC 62-20 Recueil 27, considerando segundo.

28 Esta doctrina se contiene expresamente en *Décision Observations CC referéndum 1992 DC 6 octobre 1992*, *Décision Resultats referéndum 1992 du 23 septembre 1992*, *Décision 92-313 DC du 23 septembre 1992 Loi autorisant la ratification du Traité sur L'Union européenne*.

diversidad de materias objeto de dicha consulta, aunque la vinculación del referéndum al procedimiento de aprobación y reforma constitucional ha tenido un alcance indudable como acredita la consulta de 1958 de aprobación de la Constitución de la V República o el fallido intento de la reforma de las Regiones y del Senado sometida a consulta en el año 1969. Quizá por la controversia surgida en torno al mismo: la elección directa por los ciudadanos del Presidente de la República contenida en la ley constitucional 62-1290, fue objeto de las críticas más aceradas, si bien no cabe olvidar como en el año 2000 se aprobó por referéndum la reforma constitucional contenida en la ley constitucional 2000-964 por la que se reducía a cinco años la duración del mandato presidencial y que no despertó especial interés en la ciudadanía²⁹. También han constituido objeto de consulta directa a la ciudadanía las cuestiones territoriales: la política argelina (1961), los Acuerdos de Evian (1962), el estatuto de Nueva Caledonia (1986). Además, ha sido la evolución operada en la actual Unión Europea la que ha concitado diversas consultas directas a la ciudadanía: el ingreso de nuevos miembros en la Comunidad Económica Europea (1972), el Tratado de Maastricht (1992), el Tratado por el que se crea una Constitución Europea (2005).

Un rápido recorrido por las consultas populares realizadas nos ha permitido afirmar que el referéndum constitucionalizado como un procedimiento de intervención directa de todos los ciudadanos en la adopción de decisiones, fue instrumentalizado, convertido en un dispositivo en manos del Jefe del Estado que, siendo irresponsable ante el Parlamento, lo utilizó en función de la adversidad de los acontecimientos de la vida política³⁰, creando así, junto a la Constitución parlamentaria, «una Constitución de democracia directa basada en la adhesión popular»³¹.

Resulta difícilmente precisable el carácter de las consultas llevadas a cabo, pues si quizá existen menos inconvenientes para la caracterización de las celebradas en 1961 y 1962 sobre la política argelina, el referéndum sobre la elección presidencial directa deja traslucir un objetivo: la ratificación popular de un modelo de sociedad a través de un proyecto determinado, tras el que claramente se encontraba el general De Gaulle. Por otra parte, las consultas llevadas a cabo durante los años 1972 y 1988

29 La ratificación del Tratado de Maastricht el 20 de septiembre de 1992 alcanzó el 69.77% de participación y el 51.05% de votos afirmativos. El 24 de septiembre del 2000 tuvo lugar la consulta respecto a la reforma constitucional relativa a la reducción del mandato presidencial de siete a cinco años con una amplia mayoría del sí (73.2%), aunque la abstención fue muy elevada (69.28%). Sin duda esta consulta arrojó la abstención más elevada de todos los referéndum habidos en la V República, incluso por encima de la alcanzada en el referéndum sobre el Estatuto de Nueva Caledonia (63%). Ciertamente la coincidencia de las fuerzas políticas mayoritarias sobre la necesidad de la reforma para evitar complicadas cohabitaciones entre la Presidencia de la República y del Gobierno no consiguió arrastrar a la ciudadanía mayoritariamente a votar.

30 Pérez Sola, N., «Breve análisis de las experiencias de referéndum en la V República francesa», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 78, 1992.

31 Garrigou-Lagrange, J.M., «Le dédoublement constitutionnel», *Revue du Droit Public*, 1969, p. 654. Para este autor de seguir adelante la reforma 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.

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.

La naturaleza de los referéndum relativos al Tratado de Maastricht como el relativo al Tratado de la Constitución Europea resultan contradictorias, en la medida en que convergen en estas consultas elementos diversos que dificultan su caracterización. El desprestigio personal del Presidente de la República y de sus Gobiernos no pueden ser escindidos de la oportunidad del momento de la convocatoria de ambos referéndum, en un claro esfuerzo por temor a la pérdida de iniciativa política. Pero tampoco puede ser infravalorado el intento legitimador, con el apoyo popular, del proyecto europeo, en el primer caso dañado tras el referéndum danés, en el segundo por la necesidad de avanzar en la legitimación de una Europa política. 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 que también con ocasión del referéndum relativo al Tratado por el que se instituye una Constitución Europea se ha constatado. Como ya sucediera con la consulta sobre el Tratado de Maastricht, este último referéndum de 29 de mayo de 2005 ha puesto en evidencia el creciente interés entre los ciudadanos sobre la ratificación del proyecto europeo³². Ahora bien, tras los resultados obtenidos por el no en la consulta no se ha dejado de insistir, tanto en el carácter innecesario de la misma, como en los riesgos que para el proyecto europeo se han derivado 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.

Junto a la experiencia referendaria habida en este período, varios han sido los intentos a lo largo de la V República de convocar referéndum que finalmente no han prosperado, ya que la consulta debería realizarse en el ámbito marcado por el artículo 11, en evitación de resucitar nuevamente polémicas acerca de la dualidad de procedimientos de reforma constitucional ya comentados. Por tanto, ha resultado complejo encontrar un tema susceptible de ser planteado a la opinión pública, con cabida en el artículo 11, que no volviera a reproducir además la sensación de falsa cuestión planteada a los ciudadanos. 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.

³² El referéndum sobre el Tratado de la Constitución Europea arrojó un resultado negativo 54.87% y una participación amplia (69.74%). La consecuencia inmediata fue de política interior, la reestructuración del gobierno, el debilitamiento del Presidente de la República Jacques Chirac al final de su segundo mandato y el cambio de primer ministro, la externa el parón inicial del proceso de ratificación y, posteriormente, la búsqueda de una solución consensuada al proyecto europeo a través del Tratado de Lisboa.

Puede ser ilustrativo al objeto de este análisis el intento de llevar a cabo en junio de 1984 una convocatoria de referéndum a instancias del Senado, que aprobó una moción por la que se instaba 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 este 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 aquellas circunstancias, por parte del Presidente Mitterrand se tomó nuevamente la iniciativa política, y a propuesta del Primer Ministro se planteó la conveniencia de una reforma constitucional, que tendría por objeto la modificación del artículo 11 para dar cabida en este precepto al referéndum sobre materias relativas a «las garantías fundamentales de las libertades públicas»³³. 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»³⁴. La ampliación del artículo 11 llevaba aparejado el aumento de las competencias del Presidente de la República³⁵. 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. Finalmente, lo que se ocultaba tras esta aparente polémica no era otra cuestión que el recelo ya reiterado al carácter plebiscitario de la consulta. No cabe descartar que de haber prosperado esta iniciativa se habría producido una revitalización del referéndum y redimensionado su ámbito de aplicación, dando paso a cuestiones relativas a derechos fundamentales. Ahora bien, estaba presente el temor a que el Presidente 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

33 El Comité consultivo para la revisión de la Constitución presidido por el profesor Vedel había propuesto al Presidente Mitterrand la ampliación del referéndum del artículo 11 para dar cabida en este procedimiento a las garantías fundamentales y las libertades públicas si bien acompañado de un control preventivo de constitucionalidad. Rapport remis au Président de la République le 15 février par le Comité consultatif pour la révision de la Constitution, *Journal Officiel de la République française*, 16 février 1993, pp. 2537 y ss.

34 Favoreu, L. «Le referéndum sur le referéndum», *Droit, institutions et systèmes politiques* (Mélanges en hommage a Maurice Duverger).

35 Un análisis de estas Decisiones se encuentra en Fatin-Rouge Stefannini, M., «Le référendum et la protection des droits fondamentaux», *Revue française de Droit constitutionnel*, 53, 2003, p. 94 y ss.

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.

Cabe recordar igualmente como 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 el sistema electoral francés. En este sentido hemos de recordar como el sistema electoral ha sido una de las materias más sometidas a referéndum abrogativos en Italia. De hecho, la última consulta llevada a cabo en junio pasado afectaba al núcleo del sistema electoral, ya que se cuestionaba la pervivencia del sistema que permite a la lista que obtiene la mayoría relativa de los votos se le atribuya la mayoría absoluta de los escaños sin la previsión de un quórum mínimo para poder beneficiarse del premio de la mayoría, aun- que al no alcanzarse el quórum de participación exigido no ha tenido consecuencias³⁶.

Por tanto, la realización de consultas populares directas a la ciudadanía en Francia ha revestido cierta relevancia en momentos determinados de la vida política de este país como ha sucedido en Italia, especialmente en los años noventa donde a través del referéndum se quiso configurar un nuevo espacio político ajeno a las instituciones representativas y en competencia con los partidos políticos. Aunque no ha sido fácil llevar a cabo todas las potencialidades del artículo 11 porque modificaciones del mismo como la llevada a cabo en 1995 para ampliar su ámbito temático a las reformas relativas a la política económica o social y a los servicios públicos permanecen inéditas catorce años después. Confluyen también en la actualidad dos realidades paralelas en ambos países en relación con los referéndum, han perdido relevancia a tenor de su baja participación ya que desde 1997 todos los referéndum celebrados en Italia no han alcanzado el quórum de participación exigido, la única excepción la constituye el referéndum celebrado en Francia sobre el proyecto de Constitución Europea con los efectos ya conocidos.

III. EL REFERÉNDUM DE INICIATIVA PARLAMENTARIA MINORITARIA

1. Antecedentes

La incorporación en la reforma operada por la ley constitucional 2008-724 de este referéndum de iniciativa minoritaria compartida por un número de parlamenta-

³⁶ El porcentaje de participación fue de tan solo el 23%. En concreto los referéndum habidos en los años 1991 (abrogación de la preferencia electoral), 1993 (modificación en el sentido mayoritario de la ley electoral del Senado), 1999 (abolición de la cuota proporcional en el sistema electoral para la Cámara de los Diputados), 2000 (abolición de la cuota proporcional) y 2008.

rios y la ciudadanía invita sin duda a retomar el estudio del referéndum en la V República. Una primera reflexión se hace necesaria para enmarcar el alcance de la introducción en la Constitución francesa de un referéndum de propuesta de la minoría parlamentaria regulado en el artículo 11 en su nueva redacción. Como se ha indicado con antelación, 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. La comunicación privilegiada entre Presidencia de la República y ciudadanía ha calado profundamente en la vida política francesa y, por tanto, la introducción de un procedimiento que pudiera conllevar un referéndum sin la iniciativa presidencial constituye una novedad indudable. Es preciso 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 acrecentó³⁷.

Para llevar a cabo una aproximación al referéndum de iniciativa minoritaria se hace necesario enmarcar esta innovación en el conjunto de modificaciones operadas por la reciente reforma constitucional³⁸. 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. No obstante, cabe concluir que la ausencia de contornos previamente perfilados en el marco de las relaciones que se suscitan entre el Jefe del Estado y el Primer Ministro, sólo con la práctica de más de cincuenta años ha permitido su clarificación. Destaca en este período la enorme versatilidad del texto constitucional que ha posibilitado el fenómeno de la «cohabitación» sin menoscabo para el funcionamiento del esquema constitucional. En cualquier caso, esta experiencia ha posibilitado una nueva dimensión de las funciones del Jefe del Estado y del Primer Ministro. Este complejo entramado interrelacional que se produce en el régimen constitucional francés ha sido objeto de estudio y explicación por Garrigou³⁹ 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.

De hecho la reforma operada por la ley constitucional 2008-724 ha incidido sobre este sistema institucional en las relaciones entre el Jefe del Estado y el Primer Ministro y el Jefe del Estado y el Parlamento. Es precisamente en este último ámbito donde

37 En este sentido se ha señalado el «refuerzo casi constante de la primacía presidencial» durante la V República. Bon, P., «La Constitución de la V República cumple 50 años», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 85, 2009, p. 48.

38 Cabe apuntar que el referéndum de iniciativa minoritaria también tiene cabida en el ámbito de los territorios de Ultramar ya que como consecuencia de los acuerdos sobre el futuro de Nueva Caledonia adoptados en Nouméa en 1998 y en el art. 217 de la ley orgánica 99-209 relativa a Nueva Caledonia se incorpora esta opción.

39 Garrigou-Lagrange, J.M., Op. Cit., p. 652.

el referéndum de iniciativa minoritaria de las Cámaras opera con claridad⁴⁰. Así la tradicional concepción del parlamentarismo racionalizado se ve trastocada por la distorsión que introduce el referéndum como instrumento de comunicación preferencial entre el Jefe del Estado y el pueblo de forma directa, al margen del cauce parlamentario de las Cámaras representativas. El punto culminante de este proceso sin duda se produjo con el referéndum constitucional de 28 de octubre de 1962, que introdujo la elección directa del Jefe del Estado por el pueblo. En la actualidad cabe preguntarse si la introducción del referéndum de iniciativa minoritaria de las Cámaras altera los términos de esta relación iniciada en el año 1962, ya que da entrada a un nuevo titular de la iniciativa que rompe la exclusividad hasta entonces de la iniciativa del Jefe del Estado, además el nuevo titular no es exclusivamente el Parlamento sino que precisa de un «respaldo» del electorado.

La incorporación de un referéndum de iniciativa parlamentaria había surgido con ocasión de la propuesta de reforma constitucional iniciada por el Presidente Mitterrand⁴¹, en ese sentido fue objeto de consideración en la propuesta de reforma elaborada por el Comité consultivo para la revisión de la Constitución presidido por George Vedel⁴². En concreto dos objetivos claros se esbozaban en este Rapport: la ampliación del campo del referéndum y el establecimiento de un estatuto de los parlamentarios mejor adaptado a la renovación de sus funciones incorporando, entre otros instrumentos que hiciesen posible el reconocimiento de los derechos de la minoría parlamentaria, el referéndum de iniciativa minoritaria. Con la incorporación de un nuevo referéndum se pretendía llevar a cabo una ampliación de la democracia si bien se hacía necesaria la conciliación entre la iniciativa de los ciudadanos y las necesarias garantías que debieran rodear el procedimiento de consulta al objeto de evitar excesos. A la vez y para no desposeer la representación nacional de su papel legítimo, se indicaba que los parlamentarios estarían implicados en el procedimiento desde su origen. En concreto, se pretendía ampliar el campo de las materias objeto de referéndum, someter el texto propuesto a referéndum a control previo del Consejo Constitucional, impidiendo así que este procedimiento se pudiera utilizar para modificar la Constitución y, finalmente, introducir un referéndum de iniciativa parlamentaria minoritaria. Otras propuestas fueron formuladas más tarde en orden a dar cabida a manifestaciones diversas de referéndum en el sistema político francés como las proposiciones de ley presentadas por M. Andre Gerin relativas al referéndum de iniciativa popular en los ámbitos nacional, regional y comunal⁴³. Sin embargo la modalidad de referéndum que final-

40 Algún precedente se puede encontrar en la ley constitucional de 28 de marzo de 2003-276 sobre la organización descentralizada de la República, así como en la ley orgánica de 1 de agosto de 2003-705 que fija las condiciones para la organización de referéndum en los ámbitos de la comuna, la región y el departamento.

41 En la carta dirigida por el Presidente Mitterrand el 30 de noviembre de 1992 a los Presidentes de las Cámaras relativa a la creación de un Comité de estudio de la reforma constitucional incluía el referéndum entre las materias susceptibles de futura reforma.

42 Rapport remis au Président de la République le 15 février par le Comité consultatif pour la révision de la Constitution, *Journal Officiel de la République française*, 16 février 1993, pp. 2537 y ss.

43 Proposition de loi constitutionnelle n.º 24 du 5 juillet y proposition de loi n.º 134 du 24 juillet 2002.

mente se impulsa en la reforma constitucional de 2008 no da cabida a la iniciativa popular, sino compartida con el Parlamento. Es en este sentido en el que la consideración del referéndum como un derecho de iniciativa legislativa indirecta⁴⁴ cobra todo su sentido, ya que los ciudadanos en ningún caso pueden instar la puesta en marcha del procedimiento que concluya con la celebración de esta consulta. Por tanto, debe ser objeto de consideración este procedimiento desde la perspectiva de dotar a la oposición parlamentaria de nuevos instrumentos de acción frente a la mayoría parlamentaria. Tampoco podemos desligar la virtualidad de este procedimiento de la inversión del calendario electoral que indudablemente ha constituido un factor de refuerzo de la primacía presidencial, dificultando futuras experiencias de cohabitación⁴⁵.

Los términos iniciales de la propuesta contenida en el Rapport Vedel serán retomados en los trabajos de la Comisión de expertos sobre la modernización y el reequilibrio de las instituciones de la V República» presidida por Edouard Balladur⁴⁶. En el proyecto gubernamental de reforma desapareció esta previsión de referéndum⁴⁷, si bien en los debates parlamentarios se recuperó su inclusión en el proyecto de ley de reforma como un instrumento para reforzar el Parlamento. Quizá las diferencias esenciales entre las previsiones del Rapport Vedel y los trabajos del Comité Balladur recaen en los plazos, en los términos del debate sobre la iniciativa y en el papel que tendrían que desempeñar en el procedimiento el Consejo Constitucional en el primero y el Presidente de la República en el segundo⁴⁸. Entre los objetivos perseguidos con esta reforma se indicaba junto a reequilibrar las relaciones entre el Parlamento y el ejecutivo y el refuerzo de los derechos de los ciudadanos⁴⁹. Además, se añadía la pretensión de «hacer posible el establecimiento de una democracia más equilibrada». Ahora bien es necesario advertir que en los términos recogidos por el Comité Balladur expresamente se señalaba la voluntad de «instaurer un droit d'initiative populaire», algo que en ningún caso se correspondía con el contenido de la proposición 67 ni se recogió en la redacción final del texto constitucional contenida en los párrafos tercero a sexto del artículo 11⁵⁰. La justificación de la reforma y la incorporación de

44 Fatin-Rouge Stéfani, M., «Réforme des institutions: la révolution n'a pas eu lieu», Blog de Droit Constitutionnel

45 Bon, P., Op. Cit., pp. 60 y ss.

46 En la proposición del Comité se establecía un plazo de un año para que tuviera lugar el examen por las Cámaras de la iniciativa y finalizado el plazo sin dicho examen por alguna de ellas, se sometería por el Presidente de la República la iniciativa a referéndum.

47 Proyecto de ley de 23 de abril de 2008.

48 En el texto del Rapport Vedel se indicaba que «Si la proposition n'est pas adoptée par le Parlement dans les quatre mois, le Conseil constitutionnel décide de l'organisation d'un référendum» frente a la redacción propuesta por el Comité Balladur «Si la proposition n'a pas été examinée par les deux assemblées parlementaires dans le délai d'un an, le Président de la République soumet la proposition au référendum». Obviamente ambos textos presentan otra diferencia de mayor calado ya que no cabe equiparar «adoptée» con «été examinée».

49 «Vous étudiez les moyens d'installer plus de démocratie directe dans notre fonctionnement institutionnel, sous la forme, le cas échéant, d'un droit d'initiative populaire». *Lettre de mission du Président de la République au Premier Ministre Édouard Balladur le 18 juillet 2007*.

50 «un referéndum relativo a la organización de los poderes públicos, sobre reformas relativas a la política económica, social y medioambiental de la Nación y a los servicios públicos que concurren en ella, o

esta proposición de ley habría que buscarla en una cuestión de coherencia ya que el objetivo de la misma era reforzar la credibilidad de la institución parlamentaria⁵¹. Creemos además que los resultados del referéndum de 2005 sobre la Constitución europea alejaron aún más los posibles entusiasmos respecto de la incorporación del referéndum de iniciativa popular.

2. Alcance y contenido de la reforma

La incorporación del referéndum de iniciativa minoritaria no supone una creación absolutamente original del constitucionalismo francés en la medida en la que en otros textos constitucionales europeos se han introducido procedimientos para que una parte del Parlamento pueda solicitar la realización de una consulta popular. Así en Irlanda se permite a 1/3 de los diputados iniciar el procedimiento de referéndum contra una ley que hubiera sido adoptada por la mayoría (art. 27). La demanda tiene carácter suspensivo. Pero para ser rechazada por el pueblo, la iniciativa de la minoría deberá obtener la mayoría de los votos válidamente emitidos y el tercio de los electores inscritos. Dinamarca contiene una regulación detallada del referéndum. Este será obligatorio en materia constitucional (art. 88) y facultativo en materia legislativa ordinaria a petición de 1/3 de la Cámara pero con un breve plazo para solicitarlo⁵². También se reconoce la iniciativa de propuesta de referéndum a los diputados y grupos parlamentarios tomando forma de proyecto de resolución, junto al gobierno y a los ciudadanos en la Ley Orgánica del Régimen del Referéndum portuguesa 15-A/98 (art. 14).

Los términos precisos en que se concreta esta reforma incluyen la procedencia de la convocatoria de un referéndum a iniciativa de 1/5 de los miembros del Parlamento –182 parlamentarios– sostenidos por 1/10 de los electores inscritos en la lista electoral. Se trata pues de un nuevo procedimiento parlamentario que puede concluir con una consulta popular, si bien no está garantizada su celebración a priori. Un cálculo aproximado nos situaría ante un número elevado de ciudadanos, en torno a más de cuatro millones de electores que respaldasen esta iniciativa, cifra sin duda no fácil de reunir y que contrasta con la de 500.000 ciudadanos exigida en Italia. La iniciativa revestirá la forma de proposición de ley planteada por una minoría parlamentaria que nos aleja, como queda dicho, de cualquier iniciativa legislativa popular no prevista en ningún caso en el sistema francés, frente a su presencia en otros Estados como Suiza, España, etc. El ámbito material de esta proposición de ley comprende todas las materias susceptibles de referéndum de iniciativa presidencial, por tanto, debe versar sobre la organización de los poderes públicos, la política económica, social o

que proponga la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, pudiera tener incidencia en el funcionamiento de las instituciones».

51 Béchillon, D., de Débat, «Le rôle du peuple est-il renforcé?». *Revue française de Droit constitutionnel*/número hors-série 2008, p. 143.

52 »Cuando haya sido adoptado por el Parlamento un proyecto de ley, podrá un tercio de los diputados pedir al Presidente, dentro de los tres días hábiles siguientes a la votación definitiva del proyecto, que éste sea sometido a referéndum» (art. 42.1).

medioambiental de la nación y los servicios públicos a ellas referidos o la ratificación de tratados internacionales que puedan tener incidencia sobre las instituciones. El ámbito en el que se puede celebrar el referéndum es inequívocamente amplio, ya que caben diversas materias dentro de la acepción de la organización de los poderes públicos, por tanto, esta formulación estaría más próxima a las decisiones políticas de especial trascendencia (art. 92 CE), que contrasta abiertamente con las restricciones materiales que operan en el caso del referéndum abrogativo italiano, del que están excluidas las leyes fiscales y presupuestarias, las de amnistía así como las leyes de ratificación de los tratados internacionales. En el mismo sentido, recordemos como la Constitución de Portugal excluye el referéndum de las leyes presupuestarias, sobre la organización de los poderes públicos, el derecho electoral o sobre materias europeas o internacionales.

El tipo de decisión a adoptar nos sitúa ante el ámbito legislativo, es decir un referéndum legislativo y el resultado positivo llevaría aparejado el efecto derogatorio de normas anteriores afectadas por dicha iniciativa, por tanto, entendemos que nos encontramos ante una consulta vinculante en su resultado, ya que su objeto podrá ser la derogación de una disposición legislativa cuya promulgación haya tenido lugar en un plazo superior al año. Existe pues una limitación esencial de esta proposición de ley de iniciativa minoritaria, no podrá plantearse para llevar a cabo la derogación de una disposición legislativa que hubiera sido objeto de adopción con anterioridad en un plazo inferior a un año. La razón de esta limitación temporal es reducir el alcance del efecto derogatorio de la proposición de ley de iniciativa parlamentaria y permitir al Gobierno y al Parlamento disponer de un margen de tiempo, al menos un año, para desarrollar las normas aprobadas. Por tanto se demoran los efectos de la reforma del artículo 11 para impedir la presentación de proposiciones de ley de iniciativa minoritaria de forma inmediata, reduciendo así su impacto en la política legislativa del Gobierno y de la mayoría parlamentaria.

En el caso de que la proposición de ley no sea objeto de examen por ambas Cámaras en un plazo determinado, cuestión esta que también deberá ser precisada en la futura ley orgánica, será el Presidente de la República el que la someterá a referéndum. No obstante hemos de deducir de la nueva redacción del artículo 11 que podrá obviarse la realización del referéndum con el mero examen de la proposición de ley⁵³, no sería necesaria ni tan siquiera su aprobación por ambas Cámaras. Si esta apreciación es correcta, cabe deducir que este nuevo referéndum de iniciativa minoritaria parlamentaria no constituye una contrapartida a la ya existente iniciativa del Presidente de la República de su convocatoria, quedando pues bastante diluida la eficacia en la que inicialmente se podría haber pensado con su incorporación a esta reforma constitucional de julio de 2008. La conclusión que podemos alcanzar es que la introducción de un referéndum legislativo de iniciativa parlamentaria minoritaria no está llamada a producir una transformación profunda del sistema de la V República, ni tan siquiera supondrá una modifi-

⁵³ Volpi, M., «Le forme d'governo in Francia alla luce delle riforma costituzionale del luglio 2008», *Rivista di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2008-IV, p. 1978.

cación esencial en la posición preeminente del Presidente de la República. Además, la proposición de ley que sometida a referéndum no obtuviese la aprobación de los ciudadanos impide que en un plazo de dos años, pueda plantearse otra proposición de referéndum sobre el mismo tema⁵⁴. Finalmente, si el resultado del referéndum es positivo dentro del plazo de los quince días siguientes a la proclamación de los resultados de la consulta se promulgará por el Presidente de la República la ley correspondiente. Aunque se trata de una cuestión menor, hemos de recordar que en ningún momento se ha determinado la exigencia de un quórum de participación, como si ocurre en Italia⁵⁵, para que los resultados de la consulta puedan considerarse dotados de validez.

Aparentemente con esta reforma constitucional se da entrada a un nuevo sujeto que puede ejercer la iniciativa de propuesta de referéndum. La novedad esencial de ese procedimiento recae en el poder de iniciativa para la celebración de un referéndum legislativo que deja de ser exclusivo de la Presidencia de la República para ser compartido. Ahora bien, el marco práctico en el que puede producirse la iniciativa de referéndum estará fuertemente condicionado por las circunstancias políticas del momento. No hay que olvidar la tendencia al uso plebiscitario de estas consultas en el pasado⁵⁶, por la fuerte personalización que ha caracterizado a los referéndum, así como por las consecuencias negativas que se puedan derivar en su caso de una respuesta desfavorable a la cuestión sometida a consulta. Así en determinadas ocasiones será desaconsejable el recurso a la consulta popular. Es indudable que un partido político puede utilizar la proposición de ley de iniciativa minoritaria contra la mayoría parlamentaria con un claro efecto desestabilizador o bien desde el grupo mayoritario buscar el apoyo popular con esta iniciativa para deslegitimar a la oposición. Por tanto, el riesgo de utilización interesada de la iniciativa de referéndum siempre estará presente y, como demuestra la experiencia italiana, incluso se podría instar la proposición de ley de iniciativa minoritaria para que el Parlamento adopte determinadas medidas o iniciativas legislativas. Los referéndum italianos «manipulativos» han condicionado no solo la agenda política del Gobierno y de las Cámaras, si no que han obligado a introducir en el debate político cuestiones inicialmente no previstas como las Centrales Nucleares o la responsabilidad de los jueces en 1987⁵⁷. También se debe

54 Existe pues cierto paralelismo en la Constitución portuguesa, ya que «las propuestas de referéndum rechazadas por el Presidente de la República u objeto de respuesta negativa del electorado no podrán ser reiteradas en el mismo período de sesiones legislativas, salvo en el caso de elección de una nueva Asamblea de la República o mientras no dimita el gobierno» (art. 118.8).

55 «Quedará aprobada la propuesta sometida a referéndum si hubiere participado en la votación la mayoría de quienes tengan derecho a hacerlo y aquélla obtiene la mayoría de los votos válidamente emitidos» (art. 75). En sentido contrario la constitución de Irlanda establece que «Toda propuesta que, no siendo» de reforma de la Constitución «fuere sometida a decisión popular por vía de referéndum, se considerará rechazada por el pueblo si en el referéndum se emita mayoría de votos contrarios a su aprobación como ley y éstos suponen no menos del tres y tres coma treinta y tres por ciento de los votantes inscritos en el censo electoral» (art. 47.2).

56 Un detenido estudio se encuentra en Denquin, J.M., *Referendum et Plebiscite*, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, 1976.

57 Un análisis de los mismos se contiene en Pérez Sola, N., «Los referéndum abrogativos del 18 de abril en la encrucijada de la crisis política italiana» en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 82, Madrid 1993 y

reflexionar en torno a la incidencia de esta iniciativa en la agenda parlamentaria, las prioridades legislativas del gobierno y las expectativas de la oposición ante un instrumento de esta naturaleza. La cuestión planteada tiene su importancia, ya que cuando se amplió el ámbito del procedimiento regulado en el artículo 11 a la organización de los poderes públicos, con una acepción más amplia de la que recoge el artículo 16, la amplitud de la atribución al Presidente de la República incidió decisivamente en su posición respecto del Parlamento.

A la luz de la nueva redacción del artículo 11 no parece haber dudas de que nos encontramos ante un referéndum de carácter facultativo, toda vez que no existe una obligación imperiosa de llevar a cabo tal consulta, sino que partiría en su caso, de la voluntad manifestada por al menos una quinta parte de los miembros del Parlamento, apoyada por «una décima parte de los electores inscritos en el censo electoral». También puede destacarse su incidencia en el ámbito legislativo en la medida en la que debe tomar la forma de una proposición de ley, pero con un alcance sólo parcialmente derogatorio, en la medida en que «no podrá tener por objeto la derogación de una disposición legislativa promulgada desde hace menos de un año». A sensu contrario, cabe interpretar de esa limitación que no habría objeción respecto de su adecuación constitucional y, por tanto, viabilidad, de una proposición de ley que respondiendo a una iniciativa referendaria minoritaria pudiera tener por objeto, aunque no necesariamente, «la derogación de una disposición legislativa promulgada»⁵⁸ desde hace más de un año. Si esta opción interpretativa resulta correcta, podríamos estar en presencia de una modalidad de referéndum derogatorio de disposiciones legislativas promulgadas con cierta antelación temporal a la formulación de la iniciativa de referéndum y, por tanto, se podrían plantear algunos paralelismos con el referéndum abrogativo italiano. Pero la incidencia de la iniciativa de referéndum no alcanza en ningún caso a derivar de la misma un efecto suspensivo de procedimientos legislativos en marcha en el Parlamento sobre la misma materia si las hubiere. Tan sólo se debe atener a la exigencia constitucional: el Presidente de la República la someterá a referéndum en el caso de que no haya sido dicha iniciativa objeto de examen por las dos Cámaras. Si bien hemos de destacar que en este caso la convocatoria no es por tanto facultativa del Presidente de la República sino impuesta por el texto constitucional concluido el procedimiento previsto en los apartados tercero a sexto del artículo 11.

Sin embargo, numerosas incógnitas quedan sin respuesta ante la parca redacción que presenta el artículo 11. Las condiciones de su presentación por parte de una minoría parlamentaria, los términos en los que el Consejo Constitucional abordará su control, el plazo fijado como límite a su examen en las Cámaras, que puede abarcar desde un período de sesiones hasta una legislatura, e incluso la idoneidad como instrumento de control parlamentario frente a otros que permitirían quizá una visualiza-

«El referéndum abrogativo italiano: evolución jurisprudencial y efectos políticos» en *Cuadernos de la Cátedra Fadrigue Furió Ceriol*, núm. 3, Valencia 1993.

⁵⁸ En este sentido se plantea esa posibilidad Diémert, S., *Op. Cit.*, p. 72.

ción más concreta de la iniciativa en sede parlamentaria⁵⁹ etc., son todas ellas cuestiones que precisan concreción. Persisten en todo caso algunos claros obstáculos formales que desde el texto constitucional posibilitarán un amplio margen de manobra del Gobierno ante la presentación de una proposición de ley de iniciativa minoritaria (art. 51-1)⁶⁰. En todo caso, la formulación de la iniciativa y la concurrencia de la voluntad de los parlamentarios y los electores nos sitúa ante una nueva relación que afecta a la concepción de la representación, en la medida en que supone una compartición de la titularidad entre los electores y los representantes de éstos en la formulación de la iniciativa.

El legislador orgánico que dote de contenido a la norma de remisión que regule el procedimiento de la puesta en marcha de esta iniciativa de referéndum minoritario deberá también atender no sólo al marco constitucional, sino también a la peculiar titularidad de quienes formulan la iniciativa –una quinta parte de los miembros del Parlamento– y quienes la apoyan –una décima parte de los electores–. Una regulación extremadamente rigurosa por parte del legislador orgánico de la puesta en marcha del procedimiento o con unos plazos demasiado amplios para suscitar el examen de la iniciativa por las Cámaras, podría hacer poco operativa esta reforma constitucional, además de frustrar las expectativas de la décima parte de los electores que la hubieran apoyado que son, no se debe olvidar, los titulares de la soberanía. Además, se hace necesario determinar también con alguna precisión el alcance del examen que de la iniciativa deberían hacer las Cámaras, no bastando a modo de ejemplo, la mera entrada de la iniciativa en ellas, sino que debiera exigirse algún debate con toma de posiciones de las Cámaras al respecto, y no un mero trámite sin más debate ni resolución de sus miembros formalizado en alguna moción, declaración, etc., de conformidad con la regulación parlamentaria de los actos de aquéllas.

En ausencia de regulación legal que desarrolle el proceso contenido en el artículo 11 creemos que algunas precisiones serán importantes al objeto de conocer las especificaciones en el procedimiento parlamentario de la proposición de ley de iniciativa minoritaria que, si en su conjunto deberá guiarse por el procedimiento legislativo común, no debería de impedir la posibilidad de incorporar enmiendas al texto inicial. Se hace necesario pues atender a lo dispuesto en los artículos. 41 y 42 así como el 49.3 de la Constitución francesa.

En cuanto al examen que se desarrolle en el seno de ambas Cámaras, esté tendrá lugar tras la comunicación a aquéllas, por parte del Consejo Constitucional, de su admisibilidad. Nada se prevé respecto al orden en el que se debe de desarrollar el debate, ni tan siquiera si debe comenzar en la Cámara de la que formen parte los parla-

59 La posibilidad de que el Parlamento se reúna en período extraordinario de sesiones a petición de la mayoría de los miembros de la Asamblea Nacional, sobre un orden del día determinado y no solamente a instancia del Primer Ministro (art. 29).

60 «Ante una u otra de las Cámaras, el Gobierno podrá, por su propia iniciativa o a petición de un grupo parlamentario (...) hacer una declaración sobre un tema determinado, que dé lugar a debate, y podrá, si lo decide, ser objeto de una votación sin plantear su responsabilidad».

mentarios titulares de dicha iniciativa. Cabe pesar que inicialmente la proposición de ley de iniciativa minoritaria será enviada para su examen a una de las comisiones permanentes (art. 43) y, más tarde, la discusión de la proposición de ley versará en sesión sobre el texto aprobado por dicha Comisión (art. 42). La incorporación en el orden del día de la Cámara de la proposición de ley de iniciativa minoritaria se verá afectada por las exigencias derivadas de las previsiones constitucionales relativas a las sesiones de las Cámaras. En efecto, hay que tener en cuenta, en primer lugar, que dos semanas de sesión sobre cuatro estarán reservadas prioritariamente, y en el orden que el Gobierno haya fijado, al examen de los textos y a los debates, cuya inscripción haya pedido en el orden del día. En segundo lugar, una semana de sesión sobre cuatro estará reservada prioritariamente, y en el orden fijado por cada Cámara, al control de la acción del Gobierno y a la evaluación de las políticas públicas. En tercer lugar, un día de sesión por mes estará reservado a un orden del día fijado por cada Cámara por iniciativa de los grupos de oposición de la Cámara correspondiente y de los grupos minoritarios. Que duda cabe que esta opción resulta quizá más viable que la de presentar una proposición de ley de iniciativa parlamentaria minoritaria indirecta, si bien ambas opciones contribuirán al reequilibrio de los poderes en la V República⁶¹. Finalmente, al menos una sesión por semana, incluida durante las sesiones extraordinarias previstas en el artículo 29, estará reservada prioritariamente a las preguntas de los miembros del Parlamento y a las respuestas del Gobierno (art. 48).

El planteamiento por el Primer Ministro ante la Asamblea Nacional, previa deliberación del Consejo de Ministros de la responsabilidad del Gobierno sobre su programa y «eventualmente sobre una declaración de política general», podría igualmente tener incidencia directa en la tramitación de la proposición de ley de iniciativa minoritaria (art. 49.1).

Ahora bien, la hipótesis de obstruccionismo para evitar su incorporación al orden del día puede responder a la lógica política de mayorías y oposición, sin perjuicio de que si en una de las Cámaras no tiene lugar la incorporación al orden del día, puede quedar despejada la vía para la celebración de la consulta. Debemos llamar la atención en este punto de las consecuencias que se pueden derivar del artículo 34-1 en relación con la iniciativa de proposición de ley de referéndum ya que si bien es cierto que las Cámaras pueden votar resoluciones en los términos previstos por la ley orgánica, no es menos cierto que «No serán admisibles y no podrán inscribirse en el orden del día las proposiciones de resolución de las que el Gobierno considere que su aprobación o su rechazo sería susceptible de cuestionar su responsabilidad o que contengan mandamientos hacia él».

Quizá el elemento más paradójico de esta regulación descansa en que la mera incorporación al orden del día de la proposición legislativa de iniciativa minoritaria permitiría eludir la consulta popular. Nada queda fijado en el texto constitucional, si

⁶¹ En este sentido Doris, O., «Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement», *Revue française de Droit constitutionnel*, 77, 2009.

bien entendemos más coherente indicar un plazo para el debate de la proposición de ley de iniciativa minoritaria a partir de la incorporación al orden del día de la misma. Las razones pues para impedir la continuación del procedimiento pueden ser explicadas desde la oposición a la consulta por parte del Gobierno o de un número significativo de miembros de cualquiera de las Cámaras.

Nuevamente, es de esperar que la futura ley orgánica precise un plazo razonable para que tenga lugar la incorporación al orden del día que, ni resulte tan breve que impida su examen por las Cámaras a la vez que desarrolla sus tareas legislativas pertinentes, ni excesivamente amplio que pudiera romper la dinámica del movimiento de opinión en el origen de la iniciativa minoritaria, que hiciera perder el interés sobre la realización de la consulta. En ese sentido, un plazo de tramitación superior a seis meses pero inferior a un año podría resultar realista, según la doctrina aquí consultada⁶². Por el contrario, al tratarse de una iniciativa minoritaria no cabe duda del riesgo a que desde la mayoría parlamentaria se realicen actuaciones tendentes a neutralizar esta iniciativa, ya con la puesta en marcha de reformas legislativas o con la derogación de normas existentes orientadas a dejar sin sentido el referéndum. Varios son por tanto los escenarios en los que se puede desenvolver la tramitación de la iniciativa minoritaria. En este sentido, reformas meramente formales que se llevaran a cabo en las Cámaras como consecuencia de la presentación de la iniciativa no debieran automáticamente conducir al decaimiento de la iniciativa minoritaria, sino que harían necesario el control del Consejo Constitucional al objeto de evaluar el alcance de las mismas y la viabilidad de la consulta popular ulterior⁶³.

Otra cuestión necesitada de interpretación es la relativa al alcance exacto del «examen» de la proposición de ley de iniciativa minoritaria que suscita algunas dudas sobre si debe concretarse en un verdadero debate parlamentario en cada una de las Cámaras. Atendiendo a lo preceptuado en los artículos 43 a 45 de la Constitución francesa hemos de entender que el debate en ambas Cámaras debe producirse, si bien las hipótesis del desarrollo del mismo pueden al menos permitir un estudio y posterior deliberación, que concluya con la incorporación de enmiendas a la propuesta de iniciativa legislativa, ya que los miembros del Parlamento y el Gobierno tienen reconocido constitucionalmente el derecho de enmienda que ejercerán en sesión o comisión, en atención a las previsiones de los reglamentos de las Cámaras (art. 44.1), aspecto éste que también deberá ser precisado en la futura ley orgánica de desarrollo del artículo 11. En todo caso, el acuerdo mayoritario de una de las Cámaras en torno a la no deliberación sobre la iniciativa, podría posibilitar, como ya ha sido apuntado, la continuación del procedimiento para la realización de la consulta. Probablemente si el contenido de la iniciativa minoritaria es marcadamente derogatorio y por las Cámaras se acuerda la derogación de la norma en cuestión objeto de la

62 Las anteriores consideraciones las recogemos de Diémer, S., Op. Cit., p. 86.

63 Esta situación se puede presentar como así lo acredita las Sentencias de la Corte Constitucional Italiana que ha declarado inconstitucionales determinadas reformas legislativas llevadas a cabo para «neutralizar efectos de los referéndum abrogativos».

iniciativa minoritaria, podría entenderse que la consulta popular perdería su valor. Ahora bien, modificaciones legislativas o derogaciones formales de carácter parcial adoptadas al hilo del examen de la iniciativa, creemos que no permitirían cerrar el proceso sin mayor discusión. Por tanto, se deberá precisar en la futura ley orgánica la posibilidad de que al hilo del examen de la iniciativa minoritaria en las Cámaras los Parlamentarios que iniciaron este procedimiento puedan, en su caso, introducir alguna reformulación que permita mantener los objetivos perseguidos inicialmente con la presentación de la proposición de ley de iniciativa minoritaria. Entendemos que en estas circunstancias corresponderá al Consejo Constitucional determinar, a la luz de las circunstancias del debate parlamentario, si se mantiene y concurren las circunstancias que hacen sostenible la iniciativa minoritaria, frente a maniobras dilatorias en las Cámaras, o si a la luz de las modificaciones parlamentarias, el referéndum no presenta ya interés al respecto de los objetivos iniciales de la proposición de ley de iniciativa minoritaria. Otras cuestiones de diversa naturaleza pueden igualmente incidir en el examen de la iniciativa minoritaria de referéndum legislativo como son la situación de la legislatura y consiguientemente la proximidad de la renovación general de la Asamblea Nacional o la renovación trienal del Senado⁶⁴.

3. El control del Consejo Constitucional

Durante la tramitación parlamentaria de la reforma no se planteó ninguna duda respecto de la conveniencia de su sometimiento al control del Consejo Constitucional de este nuevo referéndum, incluso en el debate llevado a cabo en el Senado se reforzaron las previsiones relativas a dicho control. Subsiste pues el control de la proposición de ley por el Consejo Constitucional sobre las condiciones de su presentación, si bien ignoramos el alcance y contenido de este control, ya que varía sustancialmente el sujeto proponente: una minoría parlamentaria frente a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en la regulación anterior. En todo caso, el constituyente ha optado por remitir a una futura ley orgánica las precisiones que han de acompañar a la puesta en marcha de este procedimiento de consulta popular de iniciativa minoritaria. El campo de intervención de la ley orgánica parece muy amplio y, por ello, la labor pendiente del legislador orgánico alcanza, entre otras, a la determinación de los requisitos exigibles respecto de la presentación de la proposición de ley de iniciativa minoritaria, los términos en los que el Consejo Constitucional debe llevar a cabo el control sobre las condiciones materiales de la iniciativa, la fijación de un plazo según el cual si no se lleva a cabo su toma de consideración en las Cámaras el Presidente de la República debe proceder a convocar el referéndum, etc.

64 Hemos de recordar la prohibición general recogida en el artículo 31 de la ley de 15 de mayo de 1970, n.º 352 de referéndum italiana en la que se prescribe la imposibilidad de depositar solicitudes de referéndum en el año anterior al final de la legislatura de cualquiera de las Cámaras, o en los seis meses sucesivos a la fecha de convocatoria de elecciones para la renovación de aquella. Se pretende garantizar la absoluta libertad del ciudadano ante las elecciones, a la par que impedir cualquier posible «contaminación» de su voto influido por la posición de las diversas formaciones políticas respecto de la cuestión sometida a consulta popular. Mortati, C., *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Cedam, Padua, 1976, p. 851.

De un lado, hemos de reparar en la remisión expresa a una ley orgánica para concretar el tipo y contenido del control a realizar; incluso cabe la duda sobre el alcance de la habilitación y, por tanto, si permitiría al legislador orgánico incluir en dicha norma nuevos requisitos o exigencias para la viabilidad de la consulta directa⁶⁵. De otro, la reforma operada en las competencias del Consejo Constitucional deben ser aplicadas a este nuevo procedimiento. En efecto, el Consejo será competente para conocer del control de todas las propuestas legislativas de referéndum del artículo 11⁶⁶. Ahora bien, una lectura combinada de los artículos 11 y 61 nos conducen a un control del Consejo que se debe llevar a cabo sobre la admisibilidad material de la proposición legislativa de iniciativa minoritaria, un control de carácter formal de la concurrencia de los requisitos de procedibilidad y, finalmente, llegado el caso, un control de constitucionalidad sobre dicha iniciativa⁶⁷.

En primer lugar, se debe llevar a cabo un control de admisibilidad de la proposición de ley de iniciativa parlamentaria de referéndum en orden a verificar su comprensión dentro del ámbito del artículo 11. Es decir, comprobar que dicha proposición de ley de iniciativa parlamentaria minoritaria tiene por objeto la organización de los poderes públicos, o bien se trata de una reforma de «la política económica, social o medioambiental de la nación y de los servicios públicos o sobre la ratificación de un tratado que no siendo contrario a la Constitución conllevará consecuencias para el funcionamiento de las instituciones». Debemos suponer que la proposición de ley de iniciativa parlamentaria minoritaria debe aportar alguna novedad sobre la regulación vigente de la materia a la que afecte, ya que nos encontramos ante la previsión constitucional de un referéndum legislativo y no meramente consultivo⁶⁸. En el mismo sentido, se deberá constatar que el objetivo de la iniciativa parlamentaria no recae sobre la derogación de una norma aprobada en un plazo inferior al año o que no versa sobre una materia sobre la que ya se llevó a cabo un referéndum con resultado negativo en los dos años anteriores. Quizá a los efectos del cómputo de los plazos antes señalados sería conveniente que el legislador orgánico precisara con mayor exactitud el inicio y fin de los mismos.

El control sobre los aspectos formales del procedimiento recae básicamente sobre la validez de las firmas recogidas en apoyo de la iniciativa. Ahora bien, se hace

65 Incluso no parece existir inconveniente en la iniciativa minoritaria que pueda afectar a una ley de programación (art. 34).

66 «Las leyes orgánicas, antes de su promulgación, las proposiciones de ley mencionadas en el artículo 11 antes de que sean sometidas a referéndum y los reglamentos de las asambleas parlamentarias, antes de su puesta en aplicación, deben ser sometidas al Consejo Constitucional, que se pronunciará sobre su conformidad con la Constitución».

67 Fatin-Rouge Stéfanin, M., «Le Conseil constitutionnel dans la revision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur la modernisation des institutions», *Revue française de Droit Constitutionnel*, 78, 2009, p. 292.

68 En este sentido Diémer apunta la conveniencia de incluir en la futura ley orgánica la competencia del Consejo Constitucional para declarar inadmisibles las disposiciones de proposiciones de ley de iniciativa minoritaria que sean confirmatorias del derecho en vigor. También y cuando la iniciativa legislativa minoritaria afectase al derecho comunitario o a los tratados internacionales de derechos fundamentales se ha indicado por este autor la conveniencia de que se realice por el Consejo un control de conformidad preventivo. Diémer, S., Op. Cit, p. 73.

necesario que en la ley orgánica que desarrolle la reforma constitucional aquí analizada se precise con claridad el alcance real de dicho control más allá de lo antes indicado. En concreto y atendiendo a lo preceptuado en el artículo 61.2 dos cuestiones precisarían respuesta. De un lado, la necesidad de operar un control que permita dirimir si la proposición de ley de iniciativa parlamentaria minoritaria no oculta una reforma constitucional encubierta. En segundo lugar, la viabilidad del control sobre la proposición de ley resultante del proceso de enmiendas en las Cámaras, dado que las circunstancias que pudieran dar lugar a este tipo de control podrían responder a la introducción de modificaciones en el texto de la iniciativa en la tramitación parlamentaria de la misma. En este último caso nada impediría en principio realizar un nuevo control sobre la iniciativa reformada en su tramitación parlamentaria. Por tanto, el Consejo Constitucional se podrá pronunciar sobre la admisibilidad, admisibilidad parcial de la iniciativa legislativa o inadmisibilidad de la misma que supondrá el fin del procedimiento⁶⁹. En el primer caso, la tramitación continuará con la recogida de las firmas, para cuyo objetivo debería incorporarse también la opción informática, así como la realización de las restantes operaciones conducentes a la perfección de dicho procedimiento. En el caso de la admisibilidad parcial, deberá el legislador orgánico permitir que por parte de los titulares de dicha iniciativa se puedan incorporar modificaciones que puedan salvar las causas que llevaron al Consejo a acordarla. Finalmente, la capacidad de desistir por parte de los titulares de la iniciativa debe ser objeto también de previsión legislativa⁷⁰.

Finalizado el procedimiento previsto en la nueva redacción del artículo 11 y en relación con la previsión de la convocatoria del referéndum legislativo de iniciativa minoritaria, subsiste la duda en torno al margen de maniobra de que dispone el Presidente de la República para llevar a cabo su convocatoria o bien para diferir dicha consulta. Hemos de recordar llegados a este punto que en la Proposición del Comité Balladur expresamente se señalaba que si la proposición de ley no hubiese sido examinado por las dos Cámaras en el plazo de un año, el Presidente de la República sometería la proposición a referéndum. La redacción vigente del precepto constitucional no añade más luz al intérprete, ya que si la proposición de ley de iniciativa minoritaria no ha sido adoptada en el plazo prescrito, el Presidente de la República la somete a referéndum. En este sentido, nuevamente surgen las dudas respecto al alcance del control del Consejo Constitucional sobre el hipotético proceder del Presidente de la República. Obviamente no nos encontramos ante una exigencia constitucional de plazo alguno para llevar a cabo la convocatoria y, por tanto, la sombra de discrecionalidad en el proceder del Presidente de la República, motivado por cuestiones de oportunidad política, parece inevitable. No se trata de un plazo expreso de quince días, como indica el artículo 10 para la promulgación de las leyes, si bien el

69 En este sentido cabe alcanzar estas conclusiones a la luz, entre otras, la Décision Hauchemille I de 25 de julio 2000 y Décision Hauchemille et Meyet de 24 marzo 2005 del Consejo Constitucional. Un análisis de estas Decisiones se contiene en Fatin-Rouge Stéfanini, M., *Cronique de jurisprudence du Conseil constitutionnel*, «Le contentieux du referéndum» en *Revue française de Droit Constitutionnel*, 63, 2005.

70 Diémert, S., Op. Cit, p. 79.

Presidente de la República como guardián de la Constitución y del funcionamiento regular de los poderes públicos (art. 5), no debiera entorpecer la celebración del referéndum si la tramitación parlamentaria ha concluido y el pronunciamiento del Consejo Constitucional se ha producido en orden a su celebración.

Incluso desde la doctrina se ha planteado la posibilidad de que el Presidente de la República pudiera ejercer sus funciones constitucionales, convocando en virtud del artículo 11 un referéndum con un contenido diferente⁷¹, estando en curso el procedimiento de referéndum legislativo de iniciativa minoritaria. Esta posibilidad suscita un nuevo escenario al que no son ajenos otros sistemas políticos como Suiza, Italia⁷² o diversos Estados de la Federación de Norteamérica. Entendemos que no hay ningún impedimento en el artículo 11 de la Constitución francesa para poder llevar a cabo dos consultas simultáneas a la ciudadanía, una como referéndum legislativo de iniciativa minoritaria, y otro de iniciativa presidencial⁷³. En todo caso, subsiste otra cuestión de relevancia, todas las consultas directas a la ciudadanía han tenido lugar tras los correspondientes decretos del Presidente de la República, sin que hasta el momento se haya aprobado una norma general reguladora del procedimiento de referéndum. Cabe recordar en este sentido como el Consejo Constitucional ya advirtió, al hilo de la Decisión de 25 de julio de 2000 sobre el referéndum del quinquenato, de la conveniencia de fijar unas disposiciones generales de carácter permanente común a todas las consultas reguladas en los artículos 11, 88-5 y 89. Esta podría ser otra de las novedades que tuviese cabida en la futura ley orgánica que desarrolle el artículo 11 de la Constitución francesa.

4. Conclusión

Del análisis de las consultas llevadas a cabo en diversos Estados en los que se encuentra recogida alguna modalidad de referéndum parece derivarse una relativa tergiversación de la naturaleza del referéndum. La inicial previsión constitucional, ha dado paso en la mayoría de las ocasiones a la instrumentalización de la consulta, atendiendo a las situaciones de gobernabilidad o crisis del sistema que, pese a haber evidenciado en algunos casos una clara disociación del ciudadano respecto de su adscripción política, a través de voto de opinión, no ha introducido en el sistema ninguna componente de interacción entre la sociedad y las instituciones. Incluso la utilización del referéndum con evidente afán plebiscitario en varios Estados europeos ha producido un incuestionable desgaste de esta institución ante la propia sociedad.

En términos generales se puede afirmar que el referéndum ha resultado en muchos casos más un instrumento de disputa entre las formaciones políticas que un

⁷¹ *Ibíd.*, p. 89.

⁷² El 11 de junio de 1995 se llevo a cabo la realización de 12 consultas si bien no prosperó la iniciativa de modificar el sistema electoral para los municipios.

⁷³ Llegados a este punto hemos de recordar que ya en el referéndum de 21 de octubre de 1945 se plantearon dos cuestiones enlazadas en aquella consulta.

verdadero canal de participación para instaurar una comunicación entre el sistema político institucional y la sociedad civil. Estas valoraciones son también predicables del caso francés si bien frente a lo que ha sucedido en Italia, donde la iniciativa del referéndum abrogativo es de la ciudadanía y puede condicionar la agenda del debate político, en Francia hasta la reforma constitucional de 2008 el referéndum ha recaído sobre decisiones previamente adoptadas y con eficacia jurídica, sin necesidad de la consulta popular que la ratifique. En este sentido se ha señalado que «la finalidad de la consulta sería legitimadora de una decisión ya tomada»⁷⁴, precisamente esta es la principal novedad que desde el punto de vista finalista presenta la reforma operada en el artículo 11. La proposición de ley de iniciativa minoritaria podría realmente llevarse a cabo al final de un procedimiento legislativo como mecanismo de toma de decisiones que pudiera confirmar o rechazar la proposición de ley, diluyendo la imagen hasta ahora asumida del carácter formal y ratificador de decisiones previamente juridificadas, sin la intervención ciudadana y, por tanto con relevancia para el contenido de la proposición de ley de iniciativa minoritaria.

La intención del constituyente no parece haber sido otra que la de realizar una operación de apertura del proceso democrático. Indudablemente desde esta perspectiva un nuevo procedimiento de consulta directa a la ciudadanía aporta un plus de legitimidad al sistema político en su conjunto. La proposición de ley de iniciativa minoritaria podrá configurarse como un instrumento de antelación y vehiculación de intereses y necesidades, orientados hacia la legislación futura. Sin embargo su caracterización exige un encuadre del mismo dentro de las medidas de innovación y refuerzo del Parlamento frente el ejecutivo. De este modo puede entenderse esta iniciativa parlamentaria de referéndum como instrumento de control parlamentario, de las disfunciones u omisiones del legislativo. Pero en tanto la ley orgánica que desarrolle el artículo 11 no sea aprobada, solo nos permitirá la mera especulación en torno a su posible eficacia. No obstante, y frente a quienes cuestionan la figura del referéndum como procedimiento de consulta, no se puede negar su utilidad para pulsar el grado de identificación entre ciudadanía y clase política, aunque sobre este extremo quizá el referéndum en Francia no haya desarrollado aún todas sus virtualidades.