

EL REFERÉNDUM DEL QUINQUENIO EN FRANCIA

José Luis VÁZQUEZ ALFARO*

I. INTRODUCCIÓN

El 24 de septiembre del 2000, los electores franceses aprobaron mediante un referéndum, caracterizado por una alta tasa de abstención, una reforma constitucional para reducir el mandato presidencial de siete a cinco años. Con el voto a favor del 73.2 por ciento de los votantes se puso fin a la presidencia de siete años que mantenía al jefe de Estado alejado de los vaivenes de la política cotidiana. De este modo, Francia emprendió el camino de la reforma de las instituciones de la Quinta República entre las que sobresale, justamente, la Presidencia de la República. Una singularidad del referéndum del 24 de septiembre consiste en que en él, por primera vez, se reformó la Constitución de 1958 en aplicación del referéndum en los términos del artículo 89 de la misma carta constitucional.

Paradójicamente, tanto un sector de la derecha moderada como el Partido Socialista se unieron para transformar esta institución “gaullista”, pieza fundamental de la Constitución de la Va. República (1958), en una etapa de la historia política en la que tanto el papel del presidente como la centralización política y administrativa del país, se han ido desvaneciendo lentamente al paso de los años, al tiempo que se han agudizado algunas contradicciones intrínsecas del modelo constitucional, particularmente a partir de 1986, año en que dieron inicio las “cohabitaciones”, en las que el presidente de la república comparte el poder con un gobierno y con una mayoría parlamentaria surgidos de un partido político distinto al suyo (1986-1988, 1993-1995 Mitterrand y 1997-? Chirac).

* Doctor en derecho público por la Universidad de París II.

Teóricamente la reducción y ajuste entre la duración del mandato presidencial y aquel de los miembros del Poder Legislativo (también de cinco años), permitiría disminuir el “riesgo” de nuevas cohabitaciones, dando al presidente una mayor base de acción al contar con un gobierno de su propio partido. También, para algunos, es una vía para redimensionar al presidente de la república que no estará “por encima”, sino “de frente” al Parlamento.¹

I. Por primera vez se reforma la Constitución francesa mediante referéndum conforme al artículo 89.

El referéndum del 24 de septiembre fue el noveno de la Va. República y el tercero dedicado a una revisión de la Constitución, pero fue el primero que se organizó conforme al texto del artículo 89.

En Francia, la iniciativa del referéndum pertenece en exclusiva a los poderes públicos (el presidente de la república o el Parlamento). La Constitución de la Va. República prevé dos tipos de referéndum: el legislativo (artículo 11) y el constitucional (artículo 89).²

La práctica del referéndum constitucional se funda en los artículos 30,³ y 89 de la Constitución. Conforme a este último la iniciativa de la revisión de la Constitución corresponde en forma concurrente al presidente de la república, a propuesta del primer ministro, y a los miembros del Parlamento. Presentados ante el Parlamento, el proyecto (si su autor es el presidente) o la proposición (si es formulada por un parlamentario) de revisión debe ser aprobado, por mayoría simple, por las dos asambleas, en términos idénticos (el texto constitucional no hace ninguna distinción entre los dos modos de revisión en función de la materia). La revisión será definitiva después de ser aprobada por referéndum.

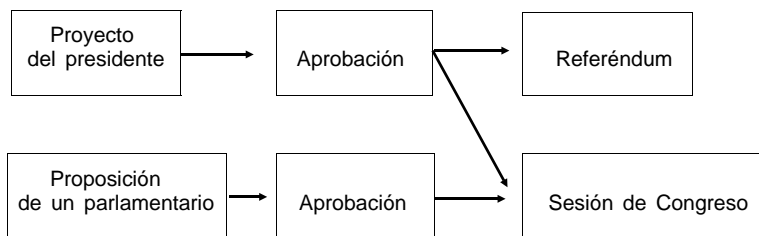
Sin embargo, el proyecto de revisión puede no ser presentado a referéndum luego que el presidente de la república decida someterlo a la aprobación del Parlamento convocado en Congreso (en el que sesionan los legisladores de ambas cámaras); debiendo ser aprobado por la mayoría calificada de las tres quintas partes de los votos emitidos. Finalmente, el artículo 89 prohíbe la reforma de la constitución con el fin

1 Jaume, Lucien, “Le quinquennat et la constitution”, *Esprit*, París, agosto-septiembre de 2000, pp. 21-26.

2 Además, se prevé la consulta de las poblaciones afectadas por una cesión, adjunción o intercambio de territorio (artículo 53).

3 El artículo 30. dispone que “la soberanía nacional pertenece al pueblo, quien la ejerce por medio de sus representantes y por la vía el referéndum”.

de atentar contra la integridad del territorio o de modificar la forma republicana de gobierno.



Por otra parte, aunque el texto de la Constitución parece excluir la posibilidad de que el artículo 11 que regula el referéndum legislativo,⁴ sea utilizado para una revisión constitucional, pues se debe acudir al procedimiento previsto en el artículo 89, el general Charles de Gaulle, ante la dificultad de obtener previamente el voto favorable de las dos asambleas y tomando como pretexto la mención, en el artículo 11, de “la organización de los poderes públicos”, invocó la soberanía del pueblo y decidió convocar, amparado en este precepto, a un referéndum constitucional, en dos ocasiones (en 1962 y en 1969). Este uso del artículo 11 (referido al referéndum legislativo) para reformar la Constitución fue duramente criticado por la doctrina y suscitó una controversia sobre los campos de aplicación de los artículos 11 y 89 constitucionales que, a falta de otras tentativas desde 1969, ha perdido actualidad.⁵

Hasta antes del 2000, los referéndums, siete, habían sido aprobados en aplicación del artículo 11, siempre a propuesta del gobierno. Cinco se refirieron a la organización de los poderes públicos,⁶ y dos han au-

4 Artículo 11. “El Presidente de la República, a propuesta del gobierno durante el periodo de sesiones, o a propuesta conjunta de las dos cámaras, publicadas en el *Journal Officiel*, podrá someter a referéndum cualquier proyecto de ley relativa a la organización de los poderes públicos, sobre reformas relativas a la política económica o social de la Nación y a los servicios públicos que concurren a ellas, o destinado a autorizar la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, incidiría sobre el funcionamiento de las instituciones...”.

5 Cfr. Pactet, Pierre, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 9a. ed., París, 1989, pp. 486-489.

6 Se trata de la autodeterminación de la población y la organización de los poderes públicos en Argelia —8 de enero de 1961—; la aprobación de los acuerdos de Evian y las medidas a tomar

torizado la ratificación de un tratado.⁷ Únicamente uno de ellos (en 1969) tuvo un resultado negativo, y provocó la dimisión del general de Gaulle.

Finalmente, aunque la Constitución se ha reformado mediante la aplicación del artículo 89, se ha utilizado el procedimiento de someter a las cámaras del Parlamento, reunidas en Congreso los proyectos de revisión constitucional.

II. PARA REFORMAR UNA INSTITUCIÓN CENTENARIA

El septenio es una herencia del siglo XIX, concretamente de una Ley del 20 noviembre 1873. A la caída del segundo imperio en 1870, la derecha monárquica ganó las elecciones legislativas con el propósito de restaurar la monarquía constitucional; pero el Conde de Chambord, nieto de Carlos X, rechazó asumir el poder en tanto Francia conservara la bandera tricolor. Ante esta negativa, se adoptó una solución provisional en espera de que apareciera un nuevo pretendiente; se eligió al mariscal Patrice de Mac Mahon como presidente de la república por siete años; tiempo considerado suficiente para el esclarecimiento de la situación política existente. Sin embargo, en las elecciones de 1876, los republicanos obtuvieron la victoria impidiendo la restauración de la monarquía, pero no se modificó la duración del mandato presidencial pues se consideró apropiado para un régimen parlamentario que concedía al jefe de Estado escasos poderes propios. El septenio será conservado durante la IIIa. República y retomado en la Constitución de 1946 IVa. República.

La tradición del septenio se enraizó y a pesar de las nuevas facultades que la Constitución de 1958 dio al presidente, la duración del mandato no cambió; tampoco se modificó con motivo de la reforma de 1962 relativa a la elección, por sufragio universal directo, del presidente de la república, que hizo del jefe de Estado la piedra angular de las instituciones políticas al dotarlo de una legitimidad que no poseía.

respecto de Argelia del 8 de abril de 1962; la elección del presidente de la república por sufragio universal directo —28 de octubre de 1962—; la creación de las regiones y la renovación del Senado —27 de abril de 1969—; las disposiciones estatutarias y preparatorias a la autodeterminación de la Nueva Caledonia —6 de noviembre de 1988—.

⁷ El tratado relativo a la adhesión de la Gran-Bretaña y tres países más a las comunidades europeas —23 de abril de 1972— y el tratado sobre la Unión europea —20 de septiembre de 1992—.

La reforma del quinquenio fue propuesta en 1973 por el presidente Georges Pompidou. El 3 de abril de 1973, Pompidou sometió al Parlamento, conforme al artículo 89 de la Constitución, un proyecto de reducción de la duración del mandato presidencial a cinco años con posibilidad de reelección, pero sin que ello implicara que coincidieran las elecciones legislativas y las presidenciales.⁸

El proyecto fue adoptado por mayoría absoluta en las dos cámaras pero, ante la posibilidad de que en el Congreso no se reuniera la mayoría calificada de 3/5, el presidente decidió no convocar al mismo. Sin embargo, la inquietud permaneció en el debate público y en los trabajos de doctrina.⁹

En 1981, el presidente François Mitterrand expresó la necesidad de “reducir el mandato presidencial a cinco años con una sola reelección o limitarlo a siete años sin posibilidad de reelección”¹⁰ (posteriormente se definió por la fórmula del septenio no renovable).¹¹ Sin embargo, fue hasta el final de su segundo septenio que una vez creado el “Comité Consultivo para la revisión de la Constitución”, demandó una opinión sobre este tema.¹²

8 En la exposición de motivos del Proyecto de ley constitucional, Pompidou afirma que, por razones puramente circunstanciales, el mandato presidencial fue fijado en siete años; que se convirtió en una tradición de la IIIa. y IVa. repúblicas pues permitía al presidente de la república colocarse como un elemento de estabilidad y permanencia. Recuerda que durante los trabajos de formulación de la Constitución de 1958 y del referéndum del 28 de octubre de 1962, no se consideró útil evocarlos con respecto a los cambios institucionales que se estaban realizando, cuyo fin era reforzar la función presidencial. Pero afirma que el septenio ya no corresponde al papel que juega el jefe de Estado en la definición de la política nacional, de modo que es deseable reducir el mandato presidencial a cinco años, sin que ello implique vincular la fecha de la elección presidencial con la de los candidatos a la Asamblea nacional, pues se pondría en riesgo el espíritu de las instituciones y el equilibrio de los poderes públicos.

9 Cfr. Hauriou, Gicquel y Gelard, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, 6a. ed., París, Ed. Monchrétien, 1975, p. 953.

10 Cfr. la proposición número 45 de las “110 proposiciones” de François Mitterrand, 1981.

11 Cfr. *Le Monde*, 2 de julio de 1981.

12 Mitterrand expresó: “Yo prefiero un mandato de una duración más extensa que el de un diputado y, por lo menos, tan largo como el de un alcalde o un consejero general. No olvidemos que el presidente de la República tiene, en razón del artículo 5, un poder de arbitraje que no está ligado a los cambios de la mayoría parlamentaria. Totalmente distinta sería la lógica de un régimen presidencial de tipo americano. Yo mismo escribí en 1988, que pediría al Parlamento y a las grandes formaciones políticas que mediante un acuerdo se determine la duración del mandato”. *Propositions pour una revisión de la Constitución, rapport au President de la République*, París, La Documentation française, 1993, col. “Rapports officiels”, anexo, p. 11.

En su respuesta al presidente de la república, el “Comité Vedel” —por el nombre de su presidente—, declaró que, aunque la opinión mayoritaria de sus integrantes iba en el sentido de eliminar el septenio y de separar la duración del mandato presidencial respecto del parlamentario, después de un largo y contradictorio debate, no se alcanzó un acuerdo entre sus integrantes sobre la duración que debía tener el mandato presidencial, por lo que se pronunció por mantener el “*statu quo*”, limitándose a hacer una exposición de los argumentos más importantes en favor de las diferentes soluciones con el fin de orientar el debate.¹³

No fue sino hasta el año pasado que se retomó la idea de realizar esta reforma. Todo empezó el 9 de mayo del 2000 cuando el expresidente Valéry Giscard d’Estaing, diputado en funciones, presentó ante la Asamblea Nacional una iniciativa de ley (*proposition*) sobre la reducción del mandato presidencial a cinco años, idea que suscitará numerosas opiniones a favor y en contra del quinquenio.¹⁴

Una semana después, el propio Giscard d’Estaing planteará una cuestión al primer ministro, Lionel Jospin (16 de mayo del 2000), sobre su disposición para que la iniciativa de revisión de la Constitución prospere en el Parlamento y, en su caso, sea aprobada o rechazada por el voto del pueblo. La respuesta del primer ministro, también partidario del quinquenio, fue afirmativa y reiteró su disposición para formular al presidente de la república la propuesta necesaria para desencadenar el proceso de reforma constitucional;¹⁵ además, aceptó que desde 1997 no se había pronunciado expresamente sobre el tema para no contrariar, en el contexto de la cohabitación, al presidente de la república, Jacques Chirac,

13 Si bien el comité se pronunció en contra del quinquenio por nueve votos contra seis, la combinación del problema de la duración del mandato y de la reelección no permitió llegar a una opinión unánime entre los miembros del comité; en una votación final dieron los resultados siguientes: 10 votos por el septenio y seis votos por el quinquenio; siete votos por el septenio renovable, seis votos en contra y tres abstenciones; tres votos por el sexenio, ocho en contra y cinco abstenciones. *Propositions pour une révision de la Constitution, Rapport au Président de la République*, París, La Documentation française, 1973, col. “Rapports officiels”, pp. 33-37.

14 Proposición de ley constitucional número 2363: “El Presidente de la república es electo por cinco años por sufragio universal directo. Nadie podrá ejercer más de dos mandatos consecutivos”.

15 Jospin recordó que los franceses masivamente eran partidarios de reducir el mandato presidencial, y que tanto él como su partido político compartían esa opinión, prueba de ello es que lo propuso en la pasada campaña presidencial; menciona que en su “Declaración de política general”, presentada al asumir el cargo en 1997, indicó que la armonización de los mandatos electivos sobre una base de cinco años era un elemento de la modernización de la vida pública.

quien reiteradas veces se había declarado contrario a la reducción del mandato.

El procedimiento de reforma a la Constitución de 1958 inició formalmente con la presentación y aprobación por el Consejo de Ministros, el 7 de junio del 2000, de la propuesta del ministro del Interior del “Proyecto de ley constitucional relativa a la duración del mandato del presidente de la república”. En la exposición de motivos del proyecto enviado al Parlamento por el presidente Jacques Chirac el mismo día (7 de junio), se retoman algunas de las argumentaciones del proyecto de Pompidou del año de 1973.¹⁶

Habiendo sido sometido a debate en el Parlamento, el proyecto fue aprobado sin modificaciones por la Asamblea Nacional y por el Senado durante junio. Posteriormente, el presidente de la república notificó al Consejo Constitucional que el texto había sido aprobado en términos idénticos por las dos asambleas y que sería sometido a referéndum el 24 de septiembre del 2000.

Como consecuencia de lo anterior, el 12 de julio del 2000 el presidente expidió el Decreto número 2000-655 (J. O. del 13 julio 2000) por el que se decide que “el proyecto de ley constitucional relativo a la duración del mandato del Presidente de la República, adoptado en términos idénticos por la Asamblea Nacional el 20 de junio del 2000 y por el Senado el 29 de junio de 2000, será sometido a referéndum el 24 de septiembre de 2000, conforme con las disposiciones del artículo 89 de la Constitución”.¹⁷ Posteriormente expidió el Decreto número 2000-667 del 18 julio

¹⁶ El presidente de la república reitera que no es sino por motivos circunstanciales que el septenio fue instaurado en 1873; que habiendo sido retomado por la Constitución de la IVa. República, este término del mandato se encontraba, en aquel entonces, adaptado al papel que desempeñaba el jefe de Estado, cuya magistratura, prácticamente de carácter moral, representaba un elemento de estabilidad y de permanencia; se dice que habiendo sido tomada por la Constitución del 4 de octubre de 1958 —que reforzó la función presidencial, sin mayor cuestionamiento—, la regla del septenio, que contribuyó a la instauración y al fortalecimiento de las nuevas instituciones, no corresponde actualmente a la importancia tomada por la función y a las expectativas de los franceses que deben pronunciarse, en intervalos más próximos, por el jefe de Estado cuya elección es la ocasión de un vasto debate sobre las grandes orientaciones de la política nacional. Las condiciones parecen actualmente reunidas para que sea adoptado el quinquenio; el cambio propuesto, que no pone en causa el equilibrio de las instituciones, contribuirá así a la vitalidad del debate democrático.

¹⁷ La revisión propuesta a los electores se limitó a la modificación del primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución del 4 de octubre de 1958, que en su antigua redacción decía: “El Presidente de la república es electo por siete años mediante sufragio universal directo. Las modalidades de aplicación del presente artículo son fijadas por una ley orgánica”. En virtud de que el “sí” fue mayoritario, la *nueva redacción* del artículo 6o. es la siguiente: “El Presidente de la

de 2000 relativo a la campaña del referéndum (J. O. del 19 de julio de 2000), en el que fija la duración de la misma (del 11 al 23 de septiembre del año 2000), estableciendo las prerrogativas de los partidos políticos con derecho a participar en la campaña.

De entre los órganos que intervienen en materia referendaria, el Consejo Constitucional ejerce un papel regulador de las operaciones referendarias que son, en gran parte, propias a cada consulta.¹⁸

El Consejo debe ser consultado y dar su opinión sobre todos los actos preparatorios del referéndum, los cuales pueden dar lugar a controversias. también le incumbe la vigilancia de las operaciones electorales —pudiendo, en el caso de detectar irregularidades en el desarrollo de las mismas resolver su nulidad parcial o total—, función que realiza través de delegados (1500 designados de entre los magistrados de los ordenes judicial y administrativo). Además —el Consejo Constitucional—, realiza directamente el conteo general;¹⁹ también examina y resuelve en forma definitiva las reclamaciones que se presenten. Finalmente, también proclama los resultados del referéndum.

Del 25 al 28 de septiembre, el Consejo Constitucional procedió a la realización del recuento nacional de votos con los resultados siguientes:

Electores inscritos:	39,941,192
Votantes:	12,058,688
Sufragios emitidos:	10,118,348
Sí:	7,407,697
No:	2,710,651

Como podemos ver, el sí fue mayoritario (73% de los sufragios emitidos), pero la abstención (70% de los inscritos), los votos blancos y los

república es electo por cinco años mediante sufragio universal directo. Las modalidades de aplicación del presente artículo son fijadas por una ley orgánica”.

¹⁸ Cfr. los artículos 45 a 51 de la “Ordenanza número 58-1067 del 7 de noviembre de 1958 conteniendo Ley Orgánica sobre el Consejo Constitucional”.

¹⁹ El recuento de votos de los resultados de las mesas de votación se realiza en tres etapas: en primer término, por las municipalidades, a través de la primera mesa de voto; luego, en el ámbito de los departamentos (o en ultramar), por una comisión de la colectividad territorial; finalmente, en el ámbito nacional por el Consejo constitucional que proclama los resultados del referéndum.

nullos (16% de los votantes) alcanzaron un nivel sin precedentes motivados por la falta de interés que despertó el escrutinio.

Por cuanto a los incidentes suscitados en la jornada de la consulta y al contencioso derivado de ellos, únicamente el Consejo Constitucional anuló los resultados de cuatro municipios: Villenave-près-Marsac-Hautes-Pyrenees: urna dejada sin vigilancia; Horgues, —en el mismo departamento—: se distribuyeron a la comuna boletas ajenas a la consulta; Coulombs —l'Eure-et-Leyr—: no se entregaron las actas de la casilla; Biarrotte —en Landes—: urna no transparente; por último, en Gers, sin que ello implicara la anulación de la votación, varias boletas de voto fueron acompañadas de panfletos.

Finalmente, La ley constitucional sobre el quinquenio aprobada por sufragio universal fue promulgada por el presidente de la república el 2 de octubre del 2000 y publicada en el *Journal Officiel* del 3 de octubre del 2000 y, de conformidad con los principios que rigen la entrada en vigor de las leyes, se aplicará a partir de la próxima elección presidencial.

III. CONCLUSIÓN. ¿QUÉ FUTURO TIENE EL REFERÉNDUM EN FRANCIA?

Como hemos dicho al principio, el referéndum del 24 de septiembre se caracterizó por dos razones: un elevado nivel de abstención (sin precedente) y un sí masivo.

Por cuanto al alto índice de aprobación, 72.91% de quienes participaron dieron el “sí” a la propuesta, éste demuestra el grado alto de consenso que existía sobre el tema. Aunque la mayor parte de la clase política llamó a votar por el sí cuando el asunto ya había sido decidido. A lo anterior se añade la ausencia de campañas políticas.

Respecto del alto índice de abstención (69.28%), que batió los récords de no-participación,²⁰ éste ya se esperaba: las encuestas realizadas durante

20 Ningún escrutinio, desde la *Liberation*, tuvo tal desafección. Incluso la tasa de abstención registrada en el referéndum de 1988 sobre el estatuto de la Nouvelle-Caledonie (63.11%) fue superado aun cuando esa consulta parecería muy particular para constituir un punto de referencia. Por cuanto al precedente récord en una elección nacional “clásica” (53.24% en las elecciones europeas de 1999), ésta fue rebasada por 16 puntos. Este resultado es más significativo si se considera que solo el Partido Comunista y la extrema izquierda (LCR y LO) que obtuvieron poco más del 10% de votos en las europeas de 1999, llamaron abiertamente a la abstención. *Le Monde*, 25 de septiembre del 2000.

las dos semanas previas al escrutinio mostraban que, lejos de alentar al electorado, la desganaada campaña los incitaba, a desertar de las mesas de votación. El día de la consulta, más de 26 millones de electores ni siquiera se desplazaron para ir a votar; los partidarios del no alcanzaron un resultado más importante que el que reflejaban las encuestas; por último, casi 2 millones (16% de los sufragios emitidos, 5% de los electores inscritos) emitieron un voto blanco o nulo, lo cual también constituye un récord para un escrutinio nacional, práctica que se usa para expresar su rechazo a elegir entre el sí y el no, mas que de abstenerse, incluso algunas boletas contenían inscripciones ligadas a reivindicaciones —como la de reducción del precio de los combustibles—, o a conflictos locales.²¹

Aunque para los franceses, Chirac es responsable de la abstención, seguido de Jospin,²² muchos factores explican la débil participación, entre éstos una tendencia descendente en la participación electoral, que data de hace veinte años.²³ A esta tendencia se agrega el clima particular en el que se desarrolló el referéndum del quinquenio: el acuerdo obligado entre el jefe de estado y el primer ministro, el escaso compromiso de los principales responsables políticos en la campaña y su incapacidad de explicar claramente las consecuencias del quinquenio sobre las instituciones de la Va. República, así como el sentimiento permanente de que el asunto estaba decidido, contribuyeron a la deserción de los electores.

21 El voto blanco o nulo se practica en los departamentos en los que la tasa de abstención es la más baja del país. Entre los diez departamentos con la tasa de votos blancos o nulos más alta, cinco están en la lista de los diez departamentos con la más baja abstención; a la inversa, algunos de los que se encuentran entre los diez departamentos con el voto blanco y nulo más bajos, registran algunas de las tasas de abstención más elevadas.

22 Un sondeo de opinión (CSA/France 3/France-Inter/France-Info/Le Parisien), sobre 3,740 personas que votaron, indica que 47% de entre ellas juzgan que Chirac “*es el principal responsable*” de la abstención; 30% lo imputan a Jospin. *Le Monde*, lunes 25 de septiembre de 2000.

23 La tasa de abstención progresó 6 puntos entre la presidencial de 1974 y la de 1995 (21.6% contra 15.7% en la primera vuelta); aumentó 14% entre las europeas de 1979 y las de 1999 (53.24% contra 39.28%); prácticamente se duplicó entre las legislativas de 1978 y las de 1997 (32.1% contra 16.99%).

IV. DESPUÉS DE ESTO ¿CAERÁ EN DESUSO COMO LA DISOLUCIÓN EN LA IVA. REPÚBLICA?

Al parecer no; un 67% de los franceses aprueban estas consultas, siempre y cuando se traten temas vinculados con sus intereses. Según *Le Figaro* (23 de septiembre), ellos habrían deseado ser consultados por la reforma fiscal y sobre la reforma al sistema de jubilaciones, temas que consideran importantes para el futuro del país. **C**