

LA ORGANIZACIÓN DE LA CONSULTA DE AUTODETERMINACIÓN EN NUEVA CALEDONIA

Por

ALEJANDRA BOTO ÁLVAREZ
Prof. Titular de Universidad de Derecho Administrativo
Universidad de Oviedo

Revistas@iustel.com

Revista General de Derecho Administrativo 48 (2018)

RESUMEN: En esta crónica se analiza la Ley Orgánica 2018-280, de 19 de abril, relativa a la organización de la consulta sobre acceso a la plena soberanía de Nueva Caledonia, prevista para finales de año según el Acuerdo de Numea. En muchos de sus aspectos los términos de la consulta están predeterminados por tal Acuerdo, y suponen excepciones al derecho electoral general. La razón de ser de la Ley Orgánica es articular algunas de esas excepciones y que el referéndum discurra en los máximos términos de concordia y participación. Desde ese punto se analiza su contenido, dándose cuenta del proceso de tramitación de la norma y de los dictámenes del Consejo de Estado y del Consejo Constitucional.

PALABRAS CLAVE: Administración electoral; referéndum; presunciones; voto por representante; censo.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.- II. LA LEY ORGÁNICA 2018-280, DE 19 DE ABRIL, RELATIVA A LA ORGANIZACIÓN DE LA CONSULTA SOBRE EL ACCESO A LA PLENA SOBERANÍA DE NUEVA CALEDONIA.- III. EL EXAMEN DEL CONSEJO CONSTITUCIONAL.- IV. CONCLUSIONES.- VI. BIBLIOGRAFÍA.

ORGANIZATION OF THE REFERENDUM ON SELF-DETERMINATION IN NEW CALEDONIA

ABSTRACT: According to the Nouméa Accord, a New Caledonian independence referendum must be held by the end of 2018. The Organic Law 2018-280, 19th April, regarding the organization of that referendum is hereby analyzed. The main issues are related to changes in electoral Law, as voting has to be at the same time encouraged, in order to ensure participation, and limited because only long-term residents may decide whether the territory should assume full sovereignty. This paper focuses also at the Impact Assessment of the Bill and the opinions of the Conseil d'État and the Constitutional Court.

KEY WORDS: electoral Administration; referendum; presumptions; proxy voting; electoral roll.

I. INTRODUCCIÓN¹

La realidad territorial de Francia, con presencia en todas las partes del globo (lo que conlleva también la presencia de la Unión Europea y su Derecho) es algo muy particular y fuente de no pocos retos jurídicos en términos de cohesión, igualdad y soberanía. Casi todas las normas sectoriales que se analizan en estas crónicas cuentan con previsiones que contemplan estas peculiaridades, que en ocasiones son también objeto de atención específica, como es el caso de la reciente *Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer*. Sin embargo, cada colectividad de ultramar tiene sus particularidades y por ello los tratamientos comunes y comparaciones tienen también sus limitaciones.

En esta ocasión, las páginas que siguen analizan la *Loi organique n° 2018-280 du 19 avril 2018 relative à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie*, dictada para preparar un llamamiento histórico a las urnas en ese territorio.

Se trata de una norma que trae causa en el Acuerdo de Numea del año 1998, que a su vez es corolario de los Acuerdos de Matignon-Oudinot de 1988. Esos Acuerdos, tras un período tumultuoso, permitieron a Nueva Caledonia embarcarse en un proceso negociado y constitucionalizado de descolonización y de emancipación en el seno de la República francesa. Los acuerdos de Matignon-Oudinot preveían un referéndum como muy tarde en 1998 para determinar el futuro del Nueva Caledonia. Ese año se firmó el Acuerdo de Numea, que pospuso la consulta veinte años más. Tras ese nuevo plazo de transición habría de plantearse una consulta en términos de transferencia a Nueva Caledonia de competencias regalianas, el acceso a un estatuto internacional de soberanía y la organización de la ciudadanía en régimen de plena nacionalidad. Se quiso excluir de la toma de decisión a los franceses “de paso” en nueva Caledonia, reconociendo en cambio la legitimidad doble del pueblo Kanak y de otras comunidades originarias de Europa, pero también de Asia y Oceanía que, llegadas a la zona durante toda la época colonial, habían participado en la historia del territorio para un *destino común*².

¹ El presente trabajo ha sido elaborado en el marco del proyecto de investigación de referencia DER2015-68256-R y título “Respuestas jurídicas ante los riesgos derivados de las transformaciones en la Administración: demandas sociales y protección del e-ciudadano”, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

² La expresión se recoge en el Preámbulo del propio Acuerdo de Numea.

El Acuerdo de Numea confería a Nueva Caledonia un nuevo estatuto transitorio de fuerte autonomía y amplias competencias transferidas (con una asamblea legislativa y un gobierno local reforzado). Dos meses después de la firma del Acuerdo de Numea se modificó la Constitución francesa³ para acoger su régimen, inscribiendo en la Constitución los artículos 76 y 77; este último confía a una Ley Orgánica la determinación de las transferencias de competencias del Estado a las instituciones caledonias, sus principios de organización y funcionamiento y las reglas sobre ciudadanía, régimen electoral y el estatuto civil derivado de la costumbre⁴.

El plazo de veinte años que se presentaba lejano en el momento de la firma del Acuerdo de Numea está a punto de vencer, y la organización de la consulta para el acceso a la plena soberanía planteaba interrogantes que fueron primero analizados desde un punto de vista político. Tras ello era necesario inscribir los acuerdos en el ordenamiento jurídico, a lo que se procede a través de la Ley Orgánica que es objeto de esta crónica.

II. LA LEY ORGÁNICA 2018-280, DE 19 DE ABRIL, RELATIVA A LA ORGANIZACIÓN DE LA CONSULTA SOBRE EL ACCESO A LA PLENA SOBERANÍA DE NUEVA CALEDONIA

La Ley Orgánica aparecía publicada en el Diario Oficial del 20 de abril, entrando en vigor al día siguiente conforme a su artículo décimo y último. Se trata de un texto breve, en virtud del cual se introducen distintas modificaciones en la Ley Orgánica 99-209, de 19 de marzo, relativa a Nueva Caledonia, siempre respecto a la organización de la consulta. En concreto se modifican y añaden distintos pasajes a los artículos 216, 218 y 219 de aquella Ley Orgánica estatutaria.

Los dos primeros artículos de la Ley Orgánica de 2018 se refieren a la inscripción de votantes en las listas electorales para la consulta. Para comprender su alcance hay que tener en cuenta que en Nueva Caledonia coexisten tres listas electorales con censo de votantes: las generales, utilizadas para elecciones presidenciales, legislativas, senatoriales, municipales y europeas; la lista electoral especial para la elección al Congreso y Asambleas provinciales de Nueva Caledonia, y la lista electoral especial para la consulta de acceso a la plena soberanía.

³ Ley constitucional 98-618 de 20 de julio.

⁴ Esa Ley Orgánica es la 99-209, de 19 de marzo, relativa a Nueva Caledonia. Más tarde el artículo 77 sería completado por la Ley constitucional 2007-237 de 23 de febrero.

Las listas generales, utilizadas para las elecciones de tipo nacional, se configuran conforme a las reglas de derecho electoral común⁵. Frente a ello, la lista especial para las elecciones provinciales, se nutre sólo de quienes detentan la llamada “ciudadanía caledoniana”⁶, y la lista electoral especial de la consulta acoge a la “población interesada” en el futuro de Nueva Caledonia en perspectiva de la independencia del territorio⁷. Este último es un cuerpo electoral mucho más restringido que el general para las elecciones presidenciales, legislativas, senatoriales, municipales y europeas, y más amplio en cambio que el de las elecciones provinciales⁸.

El cuerpo electoral especial para la consulta se compone según define el Acuerdo de Numea y comprende a los electores de las listas generales⁹ que cumplen al menos una de las siguientes condiciones: haber sido admitido para participar en la consulta que aprobó el propio Acuerdo de Numea; no haber estado en aquella lista, pero cumplir la condición de domicilio que entonces se exigía¹⁰; no cumplir esa condición de domicilio por razones familiares, profesionales o médicas; gozar del estatuto civil costumbrista¹¹ o, habiendo nacido en Nueva Caledonia o teniendo en progenitor de tal origen, tener allí el centro de sus intereses materiales y morales¹²; poder justificar un domicilio continuado de 20 años en Nueva Caledonia; haber nacido antes del 1 de enero de 1989 y haber tenido su domicilio en Nueva Caledonia entre 1988 y 1998, o haber nacido después, ser mayor de edad y tener un progenitor que satisficiera las condiciones para haber participado en la consulta sobre el Acuerdo de Numea.

Se trata como es evidente de condiciones prolijas, y son valoradas por unas comisiones administrativas especiales que establecen la lista electoral especial para la

⁵ Artículo 2 (condiciones para ser elector) y 11 (condiciones para estar inscrito en el censo) del código electoral.

⁶ Artículo 4 de la Ley Orgánica 99-209, de 19 de marzo, relativa a Nueva Caledonia.

⁷ Artículo 77, párrafo quinto, de la Constitución francesa.

⁸ En la ponencia sobre el Proyecto de la Comisión de leyes del Senado figura como anexo un cuadro comparativo muy interesante sobre el tema, disponible en <https://www.senat.fr/rap/l17-287/l17-2871.pdf> (pág. 63).

⁹ Esto es, estar inscrito para las elecciones nacionales, europeas o municipales es condición previa para poder figurar en la lista especial de la consulta (así lo ha confirmado el Consejo de Estado en pronunciamientos como su *Avis n° 388225 du 6 février 2014 sur la mise en oeuvre de la consultation électorale relative à l'évolution de l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie*).

¹⁰ Todas las exigencias relativas al domicilio excluyen de su cómputo el período pasado fuera de Nueva Caledonia para realizar el servicio nacional, seguir estudios o formación, o por razones profesionales, familiares o médicas.

¹¹ Una suerte de vecindad fundada en tradiciones orales que desplaza la aplicación del código civil francés reconocida en el artículo 75 de la Constitución y los artículos 7 y siguientes de la Ley Orgánica 99-209, de 19 de marzo, relativa a Nueva Caledonia.

¹² La expresión está inspirada en la normativa sobre función pública y obliga a realizar análisis profusos o a recurrir a presunciones para su apreciación, como luego se analizará.

consulta y la revisan para mantenerla actualizada. Los votantes que quieran ser inscritos han de presentar la documentación correspondiente y en caso de denegación de la inscripción o de expulsión de la lista se abre un procedimiento contradictorio y gratuito. El funcionamiento de esas comisiones administrativas especiales ya había sido objeto de modificación relevante en el año 2015, en virtud de la Ley Orgánica 2015-987, de 5 de agosto, que en particular creó un comité consultivo de expertos para asesorar a las comisiones respecto a cómo valorar los “intereses materiales y morales” y confirió a las comisiones la posibilidad de inscribir de oficio a ciertas categorías de ciudadanos en la lista especial de la consulta precisamente sobre la base de ciertas presunciones respecto a la ubicación de tal centro de intereses en función del estatuto civil de la persona y del tiempo de residencia en el territorio. Según el estudio de impacto de la Ley Orgánica 2018-280, el 97,5% de las personas que figuraban inscritas en esa lista especial en 2017 habían sido de hecho inscritas de oficio por las comisiones¹³.

Pues bien, el artículo primero de la Ley Orgánica 2018-280 avanza en esa línea permitiendo la inscripción de oficio de determinados electores, en función de su domicilio o residencia, en las listas generales¹⁴ (condición *sine qua non* para acceder después a las listas especiales) y el artículo segundo hace lo mismo respecto a la lista especial para la consulta. El artículo 2 supone dar un paso más en la línea abierta ya en 2015, pero el artículo 1 es una verdadera innovación jurídica, pues con carácter general no existen inscripciones de oficio en las listas generales salvo para el caso de quienes alcanzan los 18 años. Las condiciones para la aplicación administrativa de estas inscripciones de oficio se confían a sendos reglamentos en Consejo de Estado, previo dictamen del Gobierno y el Congreso de Nueva Caledonia.

El artículo 3 permite una deslocalización del voto por razones que atienden a la no existencia en Francia de un sistema de voto por correo dentro de la Nación, junto a la particular configuración geográfica y administrativa de Nueva Caledonia. Esta cuenta con 277 colegios electorales en un total de 33 comunas. 5 de esas comunas se sitúan fuera de la isla principal de Nueva Caledonia (*Grande-Terre, Le Caillou*) y la efectividad de la participación electoral en esas zonas plantea grandes dificultades pues gran parte de los votantes inscritos en esas comunas para las elecciones nacionales y europeas no

¹³ 149.856 personas sobre un total de 157.869 (el texto del estudio de impacto puede consultarse en <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-vote/projet-loi-organique-relatif-organisation-consultation-accession-pleine-souverainete-nouvelle-caledonie.html#onglet1>).

¹⁴ El mismo estudio de impacto valoraba el número de personas no inscritas en las listas electorales generales en un máximo de 20.000. Según los datos aportados durante la discusión en la Asamblea Nacional la estimación era de 10.900 nativos (7.000 de estatuto costumbrista Kanak y 3.900 de estatuto civil común) no inscritos en las listas generales y por tanto tampoco en la lista especial de la consulta. El informe de M. Manuel Valls para la Cámara está disponible en <http://www.assemblee-nationale.fr/15/rapports/r0731.asp>.

residen ya en las islas periféricas de las que son originarios, sino que en general habitan por razones profesionales en las áreas circundantes a la capital, Numea¹⁵. Mantienen sin embargo lazos fuertes con el terruño y los ancestros, pero las comunicaciones son costosas y poco regulares, por lo que se entiende necesario permitir, a título excepcional, que estos electores voten en la aglomeración urbana donde residen habitualmente. Se persigue así que esta población pueda expresar en las urnas con facilidad su decisión en la consulta, sin tener que servirse de un representante (*vote par procuration*). Se trata de una excepción singular a las reglas generales del derecho electoral, que se justifica porque no estamos ante una cita electoral ordinaria. Se confía igualmente a un instrumento reglamentario la determinación de las condiciones precisas para la puesta en marcha de estas sedes electorales deslocalizadas; en todo caso la inscripción para votar en ellas es una opción personal del elector y debe garantizarse la imposibilidad de un doble sufragio. El decreto igualmente habrá de regular la composición de estos colegios y la forma de transmisión de los resultados. Con ello se abren importantes retos administrativos para las autoridades gubernativas, la indefinición del Proyecto en este punto fue criticada en su momento por el Consejo de Estado¹⁶.

Se puede apreciar como existe una particular inquietud hacia el fomento del voto personal y directo. En la misma línea, el artículo 4 limita las posibilidades de acudir al voto por representante, entendido como disfuncional con base en experiencias pasadas¹⁷. El artículo no aparecía en el Proyecto de Ley y es fruto de una enmienda gubernamental, ligeramente modificada después en el Senado. Supone una configuración más restrictiva que la general respecto a las posibilidades de acudir al voto por representante, que aquí se limita a los casos de los sujetos en detención provisional y condenados no privados del derecho de voto, y a quienes aleguen y demuestren una causa vinculada a obligaciones profesionales, académicas, de salud o discapacidad.

El resto del articulado tiene mucho menor calado. Así, el artículo 5 introduce en la Ley Orgánica de 1999 la previsión de que a través de un decreto que fije, el año de la

¹⁵ Según el estudio de impacto citado, se estimaba que al menos 2500 personas están inscritas en las listas electorales generales de las islas pero viven en la gran Numea. En algunos casos el número de habitantes isleños que habitan en la capital y su periferia es más alto que el número de residentes efectivos en la propia isla.

¹⁶ El texto del dictamen puede consultarse en <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Les-avis-du-Conseil-d-Etat-rendus-sur-les-projets-de-loi/2017/Projet-de-loi-organique-relative-a-l-organisation-de-la-consultation-sur-l-accession-a-la-pleine-souverainete-de-la-Nouvelle-Caledonie-MOMO1731354L-8-12-2017>.

¹⁷ El informe de M. Philippe Bas para el Senado (pág. 16) relata de manera sucinta que el uso masivo del voto por representante en el territorio caledonio ya ha producido en otras ocasiones la anulación de operaciones electorales. El informe puede consultarse en <https://www.senat.fr/rap/l17-287/l17-287.html>, pero no ofrece datos más concretos. El Consejo de Estado, en su dictamen previo al Proyecto de Ley, había tildado el estudio de impacto que lo acompañaba de impreciso en el análisis del régimen del voto por representante.

consulta de autodeterminación, un período de revisión complementario de la lista electoral especial de las elecciones de provincia. Por su parte, el artículo 6 procede a ciertas adaptaciones y coordinaciones de redacción del derecho electoral y autoriza la transmisión de datos entre las comisiones encargadas de las listas generales y especiales. El artículo 7, fruto de una enmienda en el Senado, prevé que el Congreso de Nueva Caledonia haya de ser consultado en la elaboración del Decreto de convocatoria de la consulta de autodeterminación¹⁸, y el artículo 8 precisa que en ese decreto tendrán que fijarse las modalidades de reembolso de los gastos de campaña de la misma; esta previsión tampoco aparecía en el Proyecto de Ley, siendo introducida por una enmienda gubernamental. Por último, el artículo 9, también fruto de una enmienda gubernamental sobre el Proyecto de Ley, define el acceso de los partidos y grupos políticos que participen en campaña a los servicios públicos de comunicación audiovisual y la forma de acordar los tiempos en antena. Estas últimas cuestiones generaron algún debate en el Senado por la singularidad de la elección, sin una campaña con unos candidatos en sentido tradicional.

III. EL EXAMEN DEL CONSEJO CONSTITUCIONAL

A iniciativa del Primer Ministro conforme al quinto párrafo del artículo 46, y al primero del 61 de la Constitución, que señalan la obligatoriedad del control previo de constitucionalidad de las Leyes Orgánicas, el Consejo Constitucional estudió el texto de la Ley Orgánica el 19 de abril de 2018 y la declaró conforme a la Constitución.

En su decisión (2018-764), el Consejo recuerda que el texto que se le presenta ha sido adoptado con fundamento en el artículo 77 de la Constitución, que se engloba dentro del Título XIII (disposiciones transitorias relativas a Nueva Caledonia) y que constituye una suerte de “Constitución dentro de la Constitución” para aquel territorio. Así, el examen constitucional no debe ejercerse en este caso sólo a la vista de la Carta Magna, sino igualmente conforme a las orientaciones definidas en el Acuerdo de Numea, que contiene excepciones y derogaciones puntuales a una serie de reglas y principios constitucionales. Tales derogaciones, sin embargo, deben intervenir sólo en la estricta medida necesaria para la implementación del Acuerdo.

Así, entiende válida la diferencia de trato que se introduce por la Ley Orgánica entre los electores, en particular respecto al proceso de inscripción de algunos de ellos de oficio en las listas electorales. Y es que, aunque el artículo 3 de la Constitución francesa señala que el sufragio es siempre universal, igual y secreto, el procedimiento de

¹⁸ Con carácter general es el Gobierno de Nueva Caledonia el consultado ante los proyectos normativos que afectan a su territorio. No obstante, no tratándose de una cuestión ordinaria, se entiende que también debe ser consultado el Congreso territorial.

inscripción de oficio es excepcional, no está automatizado ni es incondicional, no obsta para que los electores no cubiertos por ella puedan solicitar la inscripción a instancia de parte y pretende favorecer la participación, por lo que está justificada en una causa de interés general y en relación directa con el objeto de la Ley (fundamentos 9 y 15). Por ello, se afirma, los artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica no vulneran ni el principio de igualdad en el sufragio, ni ante la Ley.

El Consejo Constitucional admite igualmente la constitucionalidad del artículo 3, por entender que con ello se pretende de nuevo favorecer la participación y además luchar contra el fraude que late tras el voto por representante. Dado que además la Ley Orgánica establece esa “deslocalización” del voto sólo para la consulta en cuestión y sólo respecto a votantes censados en colegios electorales insulares difícilmente accesibles desde la capital, y que se encomienda a un Decreto en Consejo de Estado el establecer las medidas para el ejercicio de este derecho de opción y la manera de evitar una doble inscripción, se considera igualmente que no se vulneran ni el principio de igualdad en el sufragio, ni ante la Ley (fundamento 18).

Las limitaciones al voto por representante del artículo 4 se analizan por el Consejo Constitucional de forma mucho más sucinta, y en la medida en que se limitan en su juego a esta consulta y buscan asegurar la sinceridad del escrutinio se consideran igualmente válidas (fundamento 21). Lo mismo ocurre respecto a los artículos 5, 6, 7 y 8, que son objeto de análisis conjunto, y con los artículos 9 y 10 en los que el Consejo Constitucional apenas se detiene.

IV. CONCLUSIONES

La próxima consulta de autodeterminación en Nueva Caledonia, que según todas las previsiones tendrá lugar el 4 de noviembre de 2018, será un momento histórico que no puede entenderse sin conocer los acontecimientos y el contexto que han conducido a ella, pero tampoco puede analizarse como punto y final. En primer lugar porque en según el escenario, está prevista la organización de otras consultas sucesivas¹⁹. Pero, en segundo lugar y sobre todo, porque sea cual sea la configuración resultante, es imprescindible asegurar un destino institucional estable, tanto en lo político, como en lo económico y social, y ello sin duda tendrá reflejos jurídicos. Esta ha sido una constante

¹⁹ El Acuerdo de Numea prevé que si el resultado de la primera consulta es negativo (respecto al acceso a la plena soberanía), podrá articularse un nuevo referéndum en el plazo de dos años si lo solicita un tercio del Congreso de Nueva Caledonia, y ello hasta en dos ocasiones. De ahí que se plantee que, aunque el resultado de la consulta de 2018 sea el “no”, cabe que se discutan otras opciones organizativas e institucionales para articular las relaciones entre Nueva Caledonia y Francia a medio plazo.

preocupación manifestada durante los debates parlamentarios, donde se ha apreciado por otra parte un consenso excepcional tanto en las formas como en el fondo²⁰.

Se trata de un proceso particularmente complejo en cuanto a la organización, sobre todo por las peculiaridades del cuerpo de potenciales electores y la elaboración de las listas censales para la elección. El principio “una persona, un voto” está tan asentado en nuestras democracias que ciertamente en una primera aproximación resulta chocante la existencia de censos distintos y separados²¹; pero en el caso de la consulta para la plena soberanía, la configuración compleja del cuerpo de votantes es fruto directo del Acuerdo de Numea, y a él se han querido mantener fieles las instituciones de la república gala²². Como también se ha repetido desde distintas instancias durante la discusión y tramitación de la Ley Orgánica, esta no será una votación ordinaria, por tanto no tiene por qué seguir las reglas generales. Cuáles son sus reglas extraordinarias es algo que viene impuesto por el Acuerdo de Numea, pero cómo hayan de articularse en la práctica aún era algo que admitía opciones, y a su determinación responde la norma que aquí se ha comentado siendo sus principales innovaciones la ampliación de las inscripciones de oficio y la deslocalización de colegios electorales.

Desde una perspectiva crítica puede denunciarse un cierto paternalismo en la posición institucional. Tanta es la preocupación de la Administración por asegurar la máxima participación en la consulta que se han aumentado las condiciones de la inscripción de oficio en las listas electorales de votantes para que el cuerpo electoral especial de la consulta pueda efectivamente votar, subsanando así su completa falta de diligencia al no solicitar la inscripción en aquellas. En el análisis previo de impacto se analizaron otras opciones, como acciones dirigidas a la información y sensibilización de los electores, que sin descartarse como medios alternativos no se han considerado suficientemente efectivas. Las campañas de comunicación están en marcha²³, pero no

²⁰ El texto del proyecto de Ley Orgánica se aprobó en el Senado con 1 abstención, 2 votos en contra y 346 a favor. En la Asamblea Nacional el resultado fue de 2 votos en contra y 537 a favor.

²¹ Con cierto ánimo polémico, algunos senadores invocaron durante el debate y la explicación de voto la comparación con un posible referéndum en Córcega, en el que podría plantearse excluir del cuerpo de votantes a los franceses nacidos en el continente. También tuvieron lugar otras comparaciones con Bretaña o el País Vasco francés, que se apartan mucho de la situación caledonia pero no resultan precisamente desconocidas desde España.

²² En el acuerdo se decidió que sólo ciertas personas serían llamadas a la consulta. Tratándose esta de una cuestión de “destino” sólo los habitantes permanentes, asociados a la vida en el territorio de manera perdurable, tendrían voz. Cómo deslindar quiénes son veinte años más tarde es lo que resulta complejo, y ante todo se trata de evitar que pueda ser un aspecto para atacar la legitimidad de los resultados de la consulta.

²³ Y han necesitado también la aprobación de instrumentos normativos que permitieran por ejemplo el manejo de datos personales o la interconexión de bases de datos *ad hoc*: cfr. *Décret n° 2016-1628 du 29 novembre 2016 relatif aux opérations de croisement de fichiers destinées à*

parece que se envíe un mensaje del todo claro respecto a la necesidad de que el ciudadano se responsabilice precisamente como tal, no sólo en sus derechos sino también en sus cargas. Una cosa es simplificar, allanar y facilitar los procedimientos de solicitud de la inscripción electoral y otra es directamente sustituir al ciudadano en un trámite que corre el riesgo de acabar transmitiéndose como superfluo o innecesario; y si lo es, sencillamente debería desaparecer. Precisamente en tal labor de simplificación un buen aliado en los tiempos que corren son las TIC, que presentan gran potencial, pero también interrogantes, en materia de sufragio no presencial²⁴.

Las Administraciones ya se han puesto a trabajar en las cuestiones logísticas, y lo han hecho con la neutralidad organizativa que corresponde, aunque en ocasiones los debates parlamentarios hayan echado en falta más implicación política del Estado al opinar sobre los resultados que se esperan de la consulta. La mayor preocupación, y a ello apunta esta Ley Orgánica y el resto de normas reglamentarias que en ella traerán causa²⁵, es evitar que la consulta para el acceso a la plena soberanía de Nueva Caledonia pueda criticarse por estar mal organizada. Y ello no sólo por la vigilancia de Naciones Unidas y la comunidad internacional, sino sobre todo porque se quieren evitar tensiones internas, sociales, étnicas y políticas. El objetivo de la Ley Orgánica es por tanto preparar la consulta, contribuir a que el resultado sea incontestable y a que la consulta transcurra en la máxima concordia. Lo que ocurra después de su celebración será otro reto.

Finalmente, queda aún por conocer la fórmula legal que será planteada en la consulta, lo que desde luego no es cuestión menor. Hay quienes se inclinan por una pregunta abierta, que pudiera recoger distintas sensibilidades sobre el devenir de las relaciones entre Francia y Nueva Caledonia alternativas a la plena soberanía. No obstante, parece que la misma preocupación por la claridad y sinceridad de la consulta y los términos del Acuerdo de Numea no pueden conducir a otra cosa que a una alternativa simple y binaria²⁶.

Sea como sea no parece que la consulta pueda zanjar el futuro institucional de Nueva Caledonia, pues según casi todos los análisis, la cuestión no se resume a si debe o no

améliorer l'exhaustivité des listes électorales de Nouvelle-Calédonie y Décret 2017-1489 du 24 octobre 2017, de reforma del anterior.

²⁴ Barrat Esteve, J. y Fernández Riveira, R.M., *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías*, Civitas, Madrid, 2012; Cotino Hueso, L. (coord.), *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*, Comares, Granada, 2007.

²⁵ Ciertamente, no son pocas las normas reglamentarias que tendrán que actuar los distintos preceptos de la Ley Orgánica, y el margen temporal no es amplio. Así lo había puesto de manifiesto en su momento el Consejo de Estado al analizar el Proyecto de Ley Orgánica.

²⁶ Al respecto cabe invocar la doctrina del propio Consejo Constitucional francés en *Décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000, loi organisant une consultation de la population de Mayotte*.

convertirse en un Estado soberano, sino que la realidad es bastante más compleja²⁷. Más allá de la dimensión macro institucional, tampoco pueden olvidarse los múltiples retos que existen en el territorio, algunos comunes a toda Francia (vivienda, educación, sanidad), y otros propios de la situación de las minorías vulnerables²⁸.

V. BIBLIOGRAFÍA

Alcaraz, H., « La consultation sur l'accès à la pleine souveraineté et à l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie », *Revue Française de Droit Administratif*, núm. 2, 2018, pp. 191-300.

Courtal, J. y Mélin-Soucramanien, F., *Réflexions sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie*, La Documentation Française, Paris, 2013.

Custos, D., « New Caledonia, a Case of Shared Sovereignty within the French Republic: Appearance or Reality? », *European public law*, vol. 13, núm. 1, 2007, pp. 97-132.

David, C., « Les transitions politiques en Mélanésie, éléments de réflexion pour la préparation du jour d'après en Nouvelle-Calédonie », *Revue française de droit constitutionnel*, núm. 110, 2017, pp. 367-385.

Douence, J-C. y Faure, B., « Y a-t-il deux Constitutions », *Revue française de droit administratif*, 2000, pp. 746-760.

Gassiot, O., « La consagración constitucional del Derecho de Sangre como fundamento principal de la ciudadanía neocalédonia », *Revista de Derecho Electoral*, núm. 10, 2010.

Grad, L., « La continuité territoriale entre l'hexagone et les outre-mer », *AJDA*, núm. 2, 2018, pp. 97-104.

Kochenov, D., « Regional Citizenships and EU law: The Case of the Aland Islands and New Caledonia », *European law review*, núm. 3, 2010, pp. 307-325.

Lemaire, F., « La question de la libre détermination statutaire des populations d'outre-mer devant le Conseil constitutionnel », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, mai-juin 2000, núm. 3, pp. 907-931.

Presno Linera, M., « El referéndum en la Constitución española : origen, regulación y propuestas de reforma » en VV.AA. (Punset Blanco, R. y Álvarez Álvarez, L., coord.),

²⁷ En 2013, con ocasión de un informe al Primer Ministro, se habían ya formulado otras alternativas a la plena soberanía, como el incremento de la autonomía con la transferencia de competencias adicionales o la creación de una suerte de acuerdo federal. Al respecto: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000711.pdf>.

²⁸ A modo de ejemplo M. Valls explicaba en la sesión de discusión general del proyecto en la Asamblea Nacional que de los 120 abogados inscritos en el colegio profesional de Numea, sólo 2 son Kanak, siendo además mujeres.

Cuatro décadas de una Constitución normativa, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2018, pp. 161-184.

Roubin, J., « Dispositions particulières à une collectivité d'outre-mer ou à la Nouvelle-Calédonie : extension du domaine de la consultation », *Constitutions*, núm. 2, 2017, pp. 314-318.

Urvoas, J-J., « État associé ou fédéré, des pistes pour l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie? », *Semaine juridique*, núm. 36, 2017, pp. 1539-1549.