

# EL CANTO DEL CISNE DEL REFERÉNDUM DE INICIATIVA COMPARTIDA

## THE SWAN SONG OF THE “SHARED-INITIATIVE” REFERENDUM

Paloma Requejo Rodríguez  
Profesora Titular de Derecho Constitucional  
Universidad de Oviedo

Resumen: El referéndum de iniciativa compartida francés (RIP) ha sido un instrumento frustrado de participación ciudadana debido a una configuración constitucional que no le beneficia. Aún así, antes de ser reformado, como respuesta a las peticiones de mejor democracia, se ha activado por primera y posiblemente última vez, confirmando los peores temores de sus defensores y también de sus detractores. Imposible alcanzar las altas cotas de apoyos exigidos ni movilizar a una ciudadanía desinformada. Imposible no caer en la tentación de un uso obstruccionista de esta figura. Todo ello ha repercutido en la reforma proyectada, menos ambiciosa de lo esperado, arreciando las críticas de siempre a esta institución y a un Consejo Constitucional que ha avalado su polémica puesta en práctica. El trabajo aborda todas estas cuestiones repasando la normativa, jurisprudencia y doctrina más reciente.

Abstract: The French "shared-initiative" referendum (RIP) has been a failed instrument of citizen participation because of a constitutional configuration that does not fit it. Even so, before being amended in response to democratic criticism, it has been convened for first and likely last time, confirming the worst fears of its supporters and of its opponents. It is impossible to reach the high levels of support required or mobilize a misinformed citizenry. It is impossible not to fall into the temptation of an obstructionist use of this institution. All this has had an impact on the proposed reform, which is less ambitious than expected, increasing the criticism of this institution and of a Constitutional Council that has supported its controversial implementation. The work addresses all these issues by reviewing the most recent legislation, judicial decision and scholar approaches.

Palabras clave: democracia, participación ciudadana, Francia, referéndum, referéndum de iniciativa compartida

Keywords: democracy, citizen participation, France, referendum, “shared-initiative” referendum

### I. INTRODUCCIÓN

Su acrónimo no presagiaba nada bueno. Desde la inclusión del *référéndum d’initiative partagée* (RIP) en la Constitución francesa (CF) ni se convocó ninguno, ni siquiera hubo amagos serios de ponerlo en marcha ante la evidencia de que sería en vano, vistos los impedimentos. La presión ciudadana obligó a anunciar su reforma para salvar alguno de esos obstáculos que le condenan a la inoperancia. Antes de que vea la luz, casi como un último “homenaje”, se activó por primera vez el procedimiento no de la mejor manera, aprovechando un resquicio legal, un contexto político convulso y el tirón de su vuelta a

la agenda política. Sus impulsores eran conscientes de la complejidad no tanto de lograr sus verdaderos objetivos, como de conseguir que el referéndum, a pesar de su recobrada actualidad, pudiera celebrarse por mucho rechazo que hubiera generado la propuesta de privatización del grupo ADP que gestiona los principales aeropuertos de París y por mucho apoyo que hubiera suscitado entre parlamentarios de muy distinto signo la apreciación de que esta actividad debiera tener la consideración de servicio público.

Duró poco el aparente interés del Ejecutivo por potenciar los instrumentos de participación ciudadana en los asuntos públicos y la tregua social que el efecto ilusionante de las reformas había podido causar. Volvió la desconfianza y de nuevo saltó a la palestra una falsa contraposición entre democracia representativa y democracia participativa, reabriéndose una brecha nunca cerrada e insalvable en tanto no se admita que estos mecanismos pueden ser un complemento que contribuye a reforzar un sistema parlamentario que ha de conservar su preeminencia.

Tras analizar críticamente la actual regulación del referéndum de iniciativa compartida y la reforma que se proyecta, se da cuenta de la única tentativa habida hasta la fecha. Hasta qué punto ha sido un fracaso que puede producir un efecto desaliento será, por último, también objeto de reflexión.

## **II. EL REFERÉNDUM DE INICIATIVA COMPARTIDA**

Después de varios intentos, el artículo 11 CF fue revisado en 2008, incorporando sin entusiasmo vía enmienda en su tercer párrafo el conocido como referéndum de iniciativa compartida. Esta fórmula provocaba suspicacias en el ámbito político y doctrinal por el peso de la tradición republicana representativa, el recelo hacia un pueblo influenciable y la posible alteración del papel de mayorías y minorías, lo que se puso de manifiesto, si es que había alguna duda, con su diseño en la Constitución y en la Ley orgánica nº 2013-1114, de 6 de diciembre.

Cuatro son los aspectos más discutibles y discutidos<sup>1</sup>.

El primero, la iniciativa. En palabras del Consejo Constitucional en su Decisión nº 2013-681 DC, de 5 de diciembre, estamos ante una iniciativa “de los miembros del parlamento”, “sostenida” por “los electores inscritos en las listas electorales”. Aunque algunos aspiraran a una iniciativa popular, no es esta la cuestión más controvertida, sino

---

<sup>1</sup> En Requejo, 2020: 275-318, puede encontrarse un estudio en profundidad de todos estos aspectos y una referencia a la doctrina francesa más significativa.

las cifras exigidas para ejercerla y avalarla. Un quinto de parlamentarios y un décimo de electores respectivamente resulta una cantidad excesiva, en especial la segunda, que hace inviable culminar con éxito la activación del proceso, como prueban los hechos. Ciertamente es que se permite combinar diputados y senadores de la misma o de diferentes fuerzas políticas, normalmente de la oposición, para facilitar que se alcancen los 185 parlamentarios requeridos como mínimo, pero los apoyos ciudadanos superan con creces cualquier razonabilidad. Cuantificados por el Consejo Constitucional en la Decisión nº 2019-1 RIP, de 9 de mayo, eran 4.717.396 en ese momento. El plazo para conseguirlos es generoso, 9 meses, susceptible de quedar en suspenso en caso de coincidencia con otras citas electorales (art. 4 LO nº 2013-1114), pero aún así salta a la vista que se trata de un número desmedido, incluso sin necesidad de compararlo con las experiencias de otros países.

El segundo, el objeto de la iniciativa y del futuro referéndum. A pesar del margen de maniobra que concede la amplitud y la indeterminación de los términos que se manejan a la hora de describirlo -organización de los poderes públicos, reformas relativas a la política económica, social y medioambiental de la Nación y a los servicios públicos que concurren en ella o propuestas de ratificación de Tratados internacionales que incidan en el funcionamiento de las instituciones-, hay quien reclama contenidos más cercanos a los ciudadanos, como los relativos a sus derechos, pero no exentos de riesgo, dadas las consecuencias graves que algunas decisiones pueden acarrear.

El tercero, el papel del Parlamento. Quizás el obstáculo más determinante para que la consulta se celebre. Su convocatoria no está garantizada, aunque se obtengan los avales. Para neutralizarla basta con que la proposición sea examinada por las Cámaras en 6 meses desde que el Consejo Constitucional acredita la consecución de los apoyos (art. 9 LO nº 2013-1114). La ambigüedad del concepto “examen” facilita que las Asambleas bloqueen el referéndum y deja la iniciativa en manos parlamentarias, para ser más exactos en manos de la mayoría, que la aprobará tal cual fue presentada, la reformará o la rechazará, sin que sus impulsores puedan impedirlo<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> En el Comentario a la Decisión nº 2019-1 RIP, de 9 de mayo, se afirma que “la noción de “examen” reenvía a la organización de una lectura del texto por cada Asamblea, sea cual sea la suerte que corra, tanto si la Asamblea de que se trate lo ha adoptado, con o sin modificación, como si lo ha rechazado” (<https://www.conseil-constitutionnel.fr>. Consultado el 20 de mayo de 2020).

Y, por último, el cuarto, la omnipresencia del Consejo Constitucional a lo largo del proceso. Lógica parece su intervención cuando controla antes de la recogida de avales si la proposición respeta sus exigencias específicas y la Constitución en su integridad, para evitar así conflictos futuros y gastos innecesarios. Igualmente lógico resulta que se encargue de fiscalizar la regularidad de las operaciones del referéndum, si llega a celebrarse, como prevé el art. 60 CF. Sin embargo la tarea de “vigilar la regularidad de las operaciones de recogida de apoyos” y declarar si la proposición ha logrado los necesarios, podría haber sido encomendada, sobre todo la primera, a otros órganos, como en su momento se valoró, destinando al Consejo Constitucional aquellas más acordes con la naturaleza de su función constitucional.

### **III. LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL REFERÉNDUM DE INICIATIVA COMPARTIDA**

Ninguna de estas críticas condujo a una rectificación en la configuración del referéndum que nos ocupa. Hubo que esperar a un contexto reivindicativo más amplio e incluso de tintes violentos, como el provocado por los llamados “Gilets jaunes”, para asistir a la adopción de las primeras medidas. Una reacción tardía y escasa, que no satisfizo las aspiraciones de estos últimos, ya que el referéndum de iniciativa compartida solo era visto como un primer paso hacia el objetivo que siempre habían reclamado. Un referéndum de iniciativa ciudadana (RIC), sobre la base de unas 700.000 firmas o más dependiendo de la modalidad de la consulta, pues al referéndum legislativo luego sumaron el abrogativo, el constitucional y el revocatorio de electos. Esta propuesta de RIC, de sobra conocida, dio pie a opiniones encontradas en el plano doctrinal<sup>3</sup>, por otra

---

<sup>3</sup> Mathieu, 2019: 1009, 1010, es partidario de instrumentos “que permiten dar de nuevo la palabra al pueblo, evitando que se cuestione la democracia temperada que es el modelo de nuestra sociedad occidental”. Una opción, señala, es un referéndum de iniciativa popular impulsado por un millón de firmas sin mediación parlamentaria, sujeto a ciertas cortapisas para salvaguardar las leyes promulgadas en el último año, pero también con garantías como que el Parlamento, salvo urgencia, “no pueda pronunciarse sobre la proposición mientras se recogen las firmas” o que el referéndum se celebre de obtener las firmas necesarias o, al menos, si el Parlamento no se pronuncia. Febvre-Issaly, 2019: 15, 16, valora positivamente el referéndum, al fomentar “una práctica dinámica del poder por la deliberación que genera en el espacio público, por la implicación ciudadana que puede provocar y por la responsabilidad ante ella del poder público”. En la misma línea, Girault, 2019: 8, 9, no entiende por qué este procedimiento, presente en numerosos países sin causar problema alguno, provoca suspicacias en Francia, cuando su diseño recaería en el Parlamento y en el Gobierno, de modo que resulte una “respuesta institucional viable a las dificultades crecientes que conoce el régimen”, en especial “su funcionamiento”, más

parte, nada nuevo<sup>4</sup>. En el político generó rechazos, pero también fue secundado, sin entrar en el detalle, por partidos extremistas y por otros más moderados, aunque no el gobernante, que mantuvo una posición un tanto errática.

Este clima de desvinculación con las instituciones representativas y de descontento general más allá de la cuestión participativa, del que los “Gilets jaunes” no eran más que la punta del iceberg, se intentó canalizar a través del llamado “Gran debate nacional”. Los ciudadanos tuvieron ocasión de manifestar en línea y en reuniones presenciales sus inquietudes y propuestas, entre ellas sobre “democracia y ciudadanía”, comprometiéndose el Ejecutivo a traducirlas en medidas concretas. Cuando estas se dieron a conocer a modo de conclusión, el Presidente Macron mostró su rechazo al referéndum de iniciativa popular y su preferencia por simplificar el procedimiento del referéndum del apartado tercero del art. 11 CF, “permitiendo que la iniciativa pueda provenir de... un millón de ciudadanos, que pueda prosperar en un proyecto de ley y, si no fuera examinada por las Asambleas, ir al referéndum”. De nuevo estrategia dilatoria. Se demora la implantación de un referéndum de iniciativa ciudadana, al verlo como un contrapoder que debilita las instituciones y da entrada a iniciativas demagógicas, mediante la introducción de pequeños avances participativos, sin que las Asambleas pierdan nunca el control (Requejo, 2020: 315). Hasta la presentación del Proyecto de reforma constitucional no se descubrieron los pormenores de los cambios anunciados.

El Proyecto de ley constitucional para una renovación de la vida democrática fue depositado el 29 de agosto de 2019<sup>5</sup> y, a pesar de haber transcurrido ya casi un año, no

---

que sus “fundamentos”. Sin embargo, Duhamel, 2019: 6-7, critica con dureza los dos modelos de referéndum de iniciativa ciudadana que describe. Uno operaría en todos los ámbitos -constitucional, legislativo, reglamentario, convencional, revocatorio-, sin restricciones materiales y abierto a una “débil minoría de ciudadanos” con “efectos nefastos o catastróficos” y otro estaría sometido a filtros -en iniciativa, objeto, control jurisdiccional y bloqueo parlamentario-, ocasionando “grandes frustraciones” al no ser más que “una ilusión”.

<sup>4</sup> Denquin, 2019: 323-327, considera que las críticas a este referéndum son comunes a las que venía recibiendo el referéndum en general. Ambos “contravendrían las exigencias fundamentales de la deliberación política: exigencia de competencia, exigencia de coherencia, exigencia de moderación” (324). No descarta que el referéndum de iniciativa ciudadana con ciertos correctivos reporte ventajas y contribuya a superar la crisis que sufre la representación (327), al dar cobertura a dos acepciones “difícilmente compatibles” (326): “decidir en lugar y en nombre de otro” y “hablar por los electores, expresar su punto de vista, defender sus intereses” (325).

<sup>5</sup> Projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique, n° 2203, registrado el 29 de agosto de 2019 ([http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b2203\\_projet-loi](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b2203_projet-loi)). Consultado el 20 de mayo de 2020)

ha habido progresos en su tramitación parlamentaria desde su envío a la Comisión de leyes constitucionales, legislación y administración general de la República.

En su Exposición de motivos se constata la desconfianza actual hacia el funcionamiento de la democracia representativa y la aparición de nuevas prácticas que suponen en unos casos una “contestación radical” y en otros un intento de “revivificarla”. A juicio del Ejecutivo los resultados del Gran debate expresan el deseo de “una democracia revitalizada a través de dos principios fundamentales como son la participación y la proximidad”, que el proyecto busca colmar.

Su contenido es demasiado heterogéneo y no siempre responde a su denominación. Por una parte, pretende retomar una serie de asuntos relativos a la preservación del medio ambiente, la diversidad biológica, la lucha contra el cambio climático y cuestiones que afectan a la composición y funcionamiento de distintos órganos jurisdiccionales para garantizar su independencia, objeto ya de un Proyecto de reforma constitucional presentado en 2018. Por otra, aborda materias más próximas a esa renovación democrática que se quiere lograr, como las relativas a “la proximidad territorial para una nueva etapa en la descentralización” y a “la participación ciudadana”.

Centrándonos en esta última, se reconoce que la democracia es algo más que votar periódicamente en unas elecciones y, por mucho que este sea un elemento crucial, ven necesaria una “relegitimación y revitalización democrática”, sumando otros instrumentos participativos. Un Servicio nacional universal civil, con el fin de “afirmar los valores de la República para reforzar la cohesión social y nacional, suscitar una cultura de vinculación y permitir a [la] juventud tomar mejor conciencia de los grandes problemas sociales”. Un Consejo de participación ciudadana, con representantes de la sociedad civil, eminentemente consultivo sobre cuestiones económicas, sociales y medioambientales. Pero en relación al referéndum, que es de lo que aquí se trata, dos son las principales medidas: ampliar el objeto del referéndum del art. 11 CF y reformar las condiciones del referéndum de iniciativa compartida, ensanchando también su campo de acción.

A las materias indicadas en el anterior epígrafe se añaden otras. Se podrá someter a referéndum del art. 11 CF las iniciativas que versen sobre la organización de los poderes públicos no solo nacionales, como hasta ahora, sino también territoriales. Además será posible pronunciarse en referéndum “sobre reformas relativas a las cuestiones de sociedad”, excluidas, aclara la Exposición de motivos no así el articulado, las fiscales y

---

las penales, que corresponderán a la democracia representativa en atención a su naturaleza y a la tradición constitucional francesa. Fue el Informe del Consejo de Estado<sup>6</sup> al Proyecto de Ley de reforma constitucional, el que subrayó lo delicado de introducir estas “cuestiones de sociedad”. A su entender, este concepto “evolutivo”, “impreciso” y arriesgado da cobertura a cuestiones individuales y colectivas vinculadas a los derechos, con ejemplos tan relevantes como el aborto, el fin de la vida, el matrimonio, la laicidad y los signos religiosos en el espacio público o la acogida de extranjeros..., recomendando “exámenes previos profundos”, “reflexión”, “prudencia” y “precaución” ante él. Por ello instó al Ejecutivo a concretar si descartaban de este marco, como así se hizo, aquellos aspectos de la fiscalidad sin encaje en una reforma de la política económica o social, ya susceptible de referéndum, así como aspectos penales, aclarando que “la sola existencia de sanciones penales no basta para hacer entrar una cuestión de sociedad en el campo penal”. Sea como sea, los proyectos del art. 11 CF sometidos a referéndum deben respetar el conjunto de derechos y libertades garantizados por la Constitución, recuerda el Consejo de Estado. La iniciativa del Presidente de la República, a propuesta del Gobierno o de las dos Asambleas, y el control del Consejo Constitucional de los Decretos que organizan un referéndum del art. 11 CF le parecen garantía suficiente de que la cuestión se ceñirá al ámbito de este precepto y se formulará de modo que se asegure la claridad y la sinceridad del escrutinio.

El referéndum de iniciativa compartida también se beneficia de esta ampliación material<sup>7</sup> y se traslada al art. 69 de un nuevo Título XI, “De la participación ciudadana”, que corrige alguno, no todos, de los problemas comentados anteriormente y remodela su procedimiento.

El referéndum no solo puede ser organizado, como hasta ahora, a iniciativa de un grupo de parlamentarios, cuya proposición de ley debe contar con el apoyo posterior de un mínimo de electores. Se contempla la opción inversa, como adelanta la Exposición de motivos, es decir, los electores pueden presentar una proposición del “texto de ley”, que necesitará ser secundada por un número de parlamentarios; una ley orgánica concretará

---

<sup>6</sup> Disponible en [http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b2203\\_avis-conseil-etat.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b2203_avis-conseil-etat.pdf) (Consultado el 20 de mayo de 2020).

<sup>7</sup> Mathieu, 2019: 1010, comprendiendo el temor, le parece adecuada la extensión a estas cuestiones de sociedad, pues no parece de recibo que los ciudadanos “no puedan pronunciarse... más que sobre cuestiones técnicas o institucionales y que las materias que conciernen más directamente a la sociedad deban escapar a su poder decisonal o de proposición”. No podemos estar más de acuerdo.

cómo tendrán que hacerlo y el papel del Consejo Constitución en su control. Este cambio ¿abunda en la naturaleza de la iniciativa o la altera?. En opinión del Consejo de Estado el impulso ciudadano de la iniciativa no cambia su naturaleza compartida. No obstante, es posible otra lectura. Recordemos que el Consejo Constitucional había afirmado algo bien distinto respecto de la iniciativa del apartado tercero del art. 11 CF tal cual está hoy vigente. La iniciativa, dijo, es de los parlamentarios y puede ser sostenida por los electores. Su concurso, por tanto, no es imprescindible para que la iniciativa sea perfecta (Requejo, 2020: 289). Si lo extrapolamos a la nueva iniciativa de impulso ciudadano, cabría entender que estamos ante una iniciativa legislativa popular, por el momento desconocida, que requiere del aval parlamentario, no para ser iniciativa legislativa, sino para continuar su tramitación como una iniciativa que puede desembocar en referéndum. Desde este planteamiento en sentido estricto no habría iniciativa compartida en ninguno de los dos casos. No parece ser ese el sentido de la reforma, atendiendo a la literalidad de la disposición: “un referéndum... puede ser organizado a iniciativa de 1/10 de miembros del Parlamento y de un millón de electores inscritos en las listas electorales”. Además, al denominar la iniciativa, por sugerencia del Consejo de Estado, como “proposición de texto de ley”, en vez de proposición de ley, sea quién sea el que la ponga en marcha, parece querer incidir en la idea de estar configurando un nuevo tipo de iniciativa, “compartida”<sup>8</sup>, a sumar a los proyectos y proposiciones de ley, cuyos requisitos de presentación deberán ser establecidos por la ley orgánica que la regule. Ello quizás, vistos anteriores intentos, podría despertar cierta polémica no solo en el Consejo Constitucional, sino incluso en las propias Cámaras, proclives a reservar el término proposición de ley a cualquier iniciativa de los parlamentarios, sin descartar que puedan aceptar otras alternativas cuando corresponda a los ciudadanos.

Otro cambio significativo, el más destacado y esperado, es el del número de parlamentarios y ciudadanos que participan en la iniciativa, impulsándola o sosteniéndola. Se baja, como ha quedado dicho, de un quinto a un décimo la cifra de parlamentarios, es decir, de 185 se pasa a 92 con los datos actuales, y de un décimo de electores, más de 4,7 millones, a un número cerrado y no un fracción, 1 millón. Estas cifras mucho más asequibles, junto a la apertura del objeto del referéndum a asuntos más próximos a los

---

<sup>8</sup> Sin embargo el Dictamen del Consejo de Estado no deja de caer en contradicción, pues cuando propone que por ley orgánica se exija una participación mínima de electores en el referéndum, se refiere a la iniciativa no como compartida, sino como iniciativa de una fracción del cuerpo electoral.



ciudadanos, hacen intuir al Consejo de Estado un incremento importante de estas proposiciones de ley.

Pero el Proyecto incluye medidas restrictivas, no quedándose atrás el Consejo de Estado con sus sugerencias. Entre estas últimas, crear un filtro inicial del Consejo Constitucional para detener iniciativas que materialmente contraríen derechos y libertades constitucionales o no se ajusten a sus contenidos propios, reducir el plazo para lograr los avales, evitar la coincidencia de las operaciones de referéndum con el periodo electoral, exigir una participación mínima de electores en el referéndum y otras a las que se aludirá a continuación.

En efecto, el temor sigue latente y resurge en el Proyecto. No quieren que esta modalidad de referéndum sirva “para organizar una vía de apelación popular de las deliberaciones parlamentarias”, ni que sea “un modo de desestabilización de instituciones representativas o un modo de contestar constantemente sus decisiones”, sino “un útil democrático para introducir en la agenda política cuestiones que tocan a los franceses”. De ahí que se incrementen los límites, intentando tapar todas las grietas, advertidas en muchos casos por el Consejo de Estado, por las que la nueva iniciativa puede colarse y afectar a las de origen parlamentario. Se prohíbe que la proposición sometida a este procedimiento tenga por objeto, explícito o implícito, “la derogación de una disposición legislativa promulgada desde hace menos de 3 años”, y no 1 como hasta ahora. Tampoco puede “tratar sobre el mismo objeto que una disposición introducida en el curso de la legislatura y en curso de examen en el Parlamento o definitivamente adoptada por este último y no promulgada todavía”. En el primer supuesto el término examen vino a sustituir al de discusión, que inicialmente se barajaba, pues en opinión del Consejo de Estado era un concepto demasiado amplio que haría “inadmisibles un gran número de iniciativas”; el resultado no es muy distinto con el cambio. El segundo supuesto fue la reacción a la maniobra de la oposición contra la conocida como Ley PACTE, que se comentará en el siguiente epígrafe, para impedir que se repita. En conclusión, con este panorama, es evidente que la expansión material antes referida fue un espejismo; al final el margen de la proposición de ley es más que reducido.

Sin embargo estas medidas son valoradas positivamente por el Consejo de Estado, en tanto se dirigen a “preservar la estabilidad del orden jurídico y el buen funcionamiento de los poderes públicos, contribuyendo a que no se oponga la expresión de la soberanía nacional por sus representantes y por vía de referéndum”. No obstante, se debe subrayar

el gran desequilibrio existente entre ellas, que una vez más deja al referéndum no en una posición de mero complemento, sino directamente fuera de juego.

Así se mantiene el mayor freno a su convocatoria, expresado con la misma indefinición: “cuando la proposición no sea examinada por las 2 Asambleas en el plazo fijado por la Ley orgánica el Presidente de la República la someterá a referéndum”. Ignorar la propuesta<sup>9</sup> es la respuesta más deferente hacia el referéndum de iniciativa compartida y la participación ciudadana; entrar en ella, la sitúa ante un futuro incierto de aprobación, modificación o rechazo parlamentario (Requejo, 2020: 303-306). Hasta que no se contemple un referéndum forzoso en estos dos últimos casos, cualquier reforma es un brindis al sol.

De celebrarse el referéndum, si la iniciativa no prospera, no cabe reiterar “una nueva proposición sobre el mismo objeto antes de 2 años desde la fecha del escrutinio”. Por el contrario, si se aprueba, “ninguna disposición con un objeto contrario a esta ley puede ser adoptada por el Parlamento en el curso de la misma legislatura”. Se crea una especie de blindaje compensatorio de la ley refrendada frente a un improbable deseo parlamentario de dejarla inoperante. Si ha sido sometida a consulta en los términos en que fue presentada se debe a que las Asambleas implícitamente lo han querido, pues, de oponerse radicalmente a ella, habrían examinado la iniciativa para alterarla o rechazarla.

Al Consejo Constitucional se le sigue encomendando un papel principal en el control del proceso, de inicio a fin; de ahí que haya que modificar los arts. 60 y 61 CF relativos a sus competencias. El Proyecto de Ley orgánica para una renovación de la vía democrática nº 2204, depositado en la misma fecha que el de reforma constitucional, regula en su capítulo III el procedimiento de referéndum de iniciativa compartida, introduciendo cambios en la Ordenanza reguladora del Consejo Constitucional.

El art. 45-2, que establece que el Consejo debe verificar, entre otros aspectos, que la proposición sea presentada al menos por la fracción de parlamentarios exigida, calculada sobre el número de escaños efectivamente provistos en la fecha de registro del requerimiento, obligará a atender a la fecha en la que el Consejo resuelva.

Se añade también un art. 45-5-1, en el que se señala que, si después de que el Consejo se pronuncie sobre ese primer control, se recurre ante él una disposición legislativa, “con el mismo objeto que la proposición de ley o un objeto contrario, y el Consejo estima que

---

<sup>9</sup> Roux, 2019: 1264, describe las vías procedimentales que permiten no incluir la proposición en el orden del día de la Asamblea nacional y del Senado, único modo de evitar su examen, provocando la consiguiente celebración de referéndum.

es conforme a la Constitución, declarará que la iniciativa de la que procede la proposición de ley caducará desde la promulgación de la disposición en causa y que la operación de recogida de avales no podrá continuar”. Nueva respuesta coyuntural frente al caso concreto que analizaremos seguidamente y que obligó a replantear el nuevo referéndum, potenciando los instrumentos de neutralización de las iniciativas, de modo que ahora con la implicación del Consejo no puedan seguir su curso. Si no había ya suficientes instrumentos de bloqueo, uno más. La preeminencia que se concede a la iniciativa parlamentaria en detrimento de la compartida es clara a riesgo de trastocar el papel del legislador y en último término la función de la Constitución. El legislador democrático ¿no es algo más que un mero ejecutor de la Constitución? Una Constitución democrática ¿no es marco de diferentes opciones? ¿Por qué la constitucionalidad de una opción descarta que pueda tramitarse otra que ya se sabe también constitucional? Se busca reforzar la democracia representativa frente a una democracia participativa que es vista como algo contrapuesto y no como una expresión distinta de la soberanía nacional.

Por último, el nuevo art. 45-6 condiciona la declaración del Consejo Constitucional constatando que la iniciativa ha obtenido los avales a que esta no haya sido declarada caduca, según lo visto.

En definitiva, estamos ante una reforma que supone un cierto avance, al atenuar alguno de los requisitos exigidos al referéndum de iniciativa compartida, pero introduce nuevos problemas<sup>10</sup> y, sobre todo, es de menor calado del esperado. Los hechos que se expondrán despertaron unas reticencias que nunca se habían ido o sirvieron de justificación a lo que quizás siempre se pretendió, un cambio no de fondo, sino de mero reajuste, que aplacara los ánimos y retrasara la “amenaza” para el sistema representativo de un referéndum de iniciativa popular cada vez más próximo.

#### **IV. ¿PRIMER Y ÚLTIMO INTENTO?**

Lo más inesperado tuvo lugar el 10 de abril de 2019. Hasta ese momento nunca se había hecho uso del apartado tercero del art. 11 CF. Nunca un grupo de parlamentarios había presentado una proposición de ley de esta naturaleza. Es cierto que en alguna ocasión se había barajado esa posibilidad, pero ante las enormes dificultades descritas se acabó desistiendo. Paradójicamente se puso en marcha cuando se discutía cómo reconfigurar este instrumento participativo, convirtiéndose así en el primer y quizás el

---

<sup>10</sup> Aguzzi, 2019: 272, afirma que la reforma “anuncia otras [dificultades] en cuanto a la puesta en marcha del procedimiento o al dominio del Ejecutivo sobre este último”.

último intento de celebrar un referéndum de iniciativa compartida tal y como hoy lo conocemos.

El momento y la estrategia elegida fue inconveniente; no sólo porque hacerlo en medio de un debate sobre el alcance de la institución no es lo más idóneo, sino porque sirvió para poner en evidencia todas sus fortalezas y debilidades, así como las rendijas a través de las que podría tener más impacto del permitido. ¿Qué sucedió? Todo un “golpe político”, según algunos<sup>11</sup>, o, cuando menos, todo un golpe de efecto.

El 10 de abril de 2019 se registró en la Asamblea Nacional una proposición de ley de las del art. 11 apartado 3 CF, la nº 1867, impulsada por 248 parlamentarios, 130 diputados y 118 senadores, de la oposición y de distinto signo político. En un artículo único afirmaba el carácter de servicio público nacional, en el sentido del apartado 9 del Preámbulo de la Constitución de 1946, de la ordenación, explotación y desarrollo de los aeropuertos de París-Charles de Gaulle, Paris-Orly y Paris-Le Bourget, a cargo de la sociedad anónima estratégica “Aéroports de Paris” (ADP), de la que el 50,3% de sus acciones pertenecen al Estado. Según reconocieron los promotores, con ello se pretendía impedir la privatización prevista en la Ley “relative á la croissance et la transformation des entreprises”, conocida como Ley PACTE, que sería aprobada el día siguiente, el 11 de abril, por la mayoría de la República en marcha y el Modem.

Esta breve descripción, ya pone de manifiesto dos datos relevantes.

Primero, estamos ante una iniciativa que concitó puntualmente el apoyo de parlamentarios de grupos ideológicamente dispares (republicanos, comunistas, socialistas, insumisos); sólo así fue posible no sólo llegar al mínimo exigido de 185 parlamentarios, sino superarlo con creces. Se trata de una alianza coyuntural, respecto de un asunto concreto, y facilitada por un contexto de gran desencanto social, que propició la formación de estos extraños compañeros de viaje.

Segundo, la iniciativa se presentó el día antes de que se aprobara el Proyecto de ley que regularía aquello a lo que se oponía, la privatización de ADP. Tácticamente perfecto. Aprovechando hábilmente el único resquicio que la Constitución deja, se esquivaba la

---

<sup>11</sup> Schoettl, 2019: 13; Mathieu, 2019: 1006. El primero no duda en afirmar que, en la misma “línea disruptiva del RIC” de los “Chalecos amarillos”, la oposición, “dividida”, pero “unida en torno a un objeto sensible y mediatizado”, persigue tácitamente con este RIP “poner en dificultades al Presidente de la República y a su mayoría”. Ese uso, de generalizarse, tiene “efectos potencialmente desestabilizadores y podría paralizar la toma de decisiones democráticas e inhibir la conducta de las políticas públicas”.

prohibición de que la iniciativa pueda tener “por objeto la derogación de una disposición legislativa promulgada desde hace menos de un año”.

Se abrió de nuevo la caja de los truenos. Duró poco el esfuerzo del Ejecutivo por aparcar miedos ancestrales a fin de valorar con ecuanimidad qué puede aportar el RIP. Aunque negaron “tener ningún problema con el instrumento RIP tal cual está pensado y previsto por el art. 11 CF”, al ver cuestionado, ni siquiera en peligro real, su proyecto y por primera vez en acción la iniciativa del art. 11 apartado 3, mostraron su preocupación por una “deriva del RIP” obstruccionista, en la que el papel de la democracia representativa se pone en entredicho, cuando “una minoría es capaz de bloquear durante al menos 9 meses, o incluso más, la aplicación de un texto votado”<sup>12</sup>. A este temor se sumaron juristas e incluso editoriales de la prensa más prestigiosa<sup>13</sup> y tuvo su repercusión, como se ha señalado, en el diseño del nuevo referéndum de iniciativa compartida. El Gobierno, puesto sobre aviso, cortó de raíz cualquier utilización futura del mismo cuyo objetivo fuera paralizar más que aportar, no siendo consciente de que en muchos casos es la configuración cicatera de un referéndum llamado al fracaso la que conduce a esos usos alternativos, sin que el descrito parezca que se ajuste en sentido estricto a este perfil<sup>14</sup>.

La única esperanza del Ejecutivo era que el Consejo Constitucional rechazara la iniciativa en la primera ocasión que debía someterse a su control<sup>15</sup>. Sin embargo, al contrario, fue validada en la Decisión nº 2019-1 RIP, de 9 de mayo. En ella el Consejo se atuvo a la literalidad y no al sentido de la Constitución, sin tener en cuenta las observaciones del Gobierno. Este, circunscribiéndonos a los aspectos que aquí interesan, estimaba que la iniciativa había sido privada de objeto, en tanto el proyecto de Ley

---

<sup>12</sup> Entrevista a Édouard Philippe, de aquella Primer Ministro francés, en “Le Figaro”, de 10 de mayo de 2019.

<sup>13</sup> Editorial de “Le Monde”, de 11 de mayo de 2019, en el que se reconoce “una necesidad evidente de renovación democrática”, pero se subraya “el riesgo de que las iniciativas de democracia participativa debiliten la legitimidad del sistema representativo”.

<sup>14</sup> Mathieu, 2019: 1009, estima que no es “ilegítimo” que “las minorías utilicen... este procedimiento para poner en dificultades a la mayoría” y “perturbar el procedimiento legislativo recurriendo a un mecanismo que saben, llegado el caso, que no puede triunfar”; ello llevaría a “reflexionar sobre una reforma” del referéndum, pero no a “cerrarle la puerta”.

<sup>15</sup> Una fiscalización, como se ha indicado, en la que se debe comprobar el respeto no sólo del art. 11 CF, sino de toda la Constitución. Es un “control a priori obligatorio”, que se desarrolla en un contencioso en donde Gobierno e impulsores de la iniciativa presentan sus observaciones, garantizándose “un debate contradictorio” que concluye con una “decisión vinculante” para todos los poderes públicos, como describe Verpeaux, 2019a: 1554.

PACTE, aprobado el 11 de abril, establece justo lo contrario a lo que quiere la proposición de ley depositada la víspera, siendo clara la “maniobra” para “eludir las disposiciones del párrafo tercero del art. 11”. Al Consejo le correspondería, a su entender, evitar, como garante del equilibrio constitucional y de la regularidad de las operaciones de referéndum, que la iniciativa “devenga un arma de contestación de una legislación nueva y por tanto una obstrucción del trabajo del legislador”<sup>16</sup>. Lejos de lo sucedido.

El Consejo Constitucional confirmó, en primer lugar, que el número de parlamentarios que presentó la proposición de ley se ajustaba al exigido. En segundo lugar, que su objeto, tal y como permite la Constitución, se refería “a la política económica de la Nación y a los servicios públicos que concurren en ella”, sin entrar a valorar adicionalmente su incidencia en la política medioambiental (Roux, 2019: 1261), y respetaba la prohibición constitucional de no pretender derogar una disposición legislativa promulgada desde hacía menos de 1 año. Las fechas son claras; la Ley PACTE se aprobó en la Asamblea un día después del depósito de la iniciativa y habría de esperar aún tiempo para ser promulgada. Rechazo, por tanto, a una interpretación amplia de la Constitución, como la sostenida por el Gobierno, que buscaba equiparar aprobación parlamentaria y promulgación, expandir el bloqueo parlamentario a un momento previo y distorsionar el cómputo del plazo señalado desde la fecha de registro del requerimiento para impedir así que la iniciativa siguiera adelante<sup>17</sup>. Tampoco en los últimos 2 años, según afirmó el Consejo, se había sometido a referéndum ninguna disposición legislativa sobre el mismo asunto del que se ocupa la proposición de ley. Y, por último, entrando en el fondo, reconoció que, junto a servicios públicos nacionales cuya “necesidad... deriva de principios o de normas de valor constitucional”, tienen cabida otros que, como aquí, pueden ser erigidos por el legislador con un gran margen de maniobra. En efecto el Consejo realizó un control de mínimos y se limitó a comprobar que la iniciativa “no contiene en sí ningún error manifiesto de apreciación respecto al noveno párrafo del Preámbulo de la Constitución de 1946”. En conclusión, la iniciativa cumplía todos los

---

<sup>16</sup> Como apunta Mathieu, 2019: 1008, el Gobierno invita al Consejo “a enunciar la regla según la cual la intervención del Parlamento posterior al depósito de la iniciativa priva de objeto el recurso al referéndum y obstaculiza el inicio o la continuación, según el caso, del procedimiento de recogida de avales”, incorporando con ello un nuevo “filtro” parlamentario del referéndum sin la necesaria reforma constitucional para implantarlo.

<sup>17</sup> Comentario a la Decisión n° 2019-1 RIP, de 9 de mayo (<https://www.conseil.constitutionnel.fr>. Consultado el 20 de mayo de 2020).

requisitos y el Consejo abrió el plazo de 9 meses para lograr el apoyo de 4.717.396 electores.

Esta Decisión levantó una gran controversia política y doctrinal y fue centro de numerosos comentarios. Para unos el Consejo Constitucional erró por completo con su interpretación literalista del art. 11 CF, cometiendo una “doble falta jurídica y democrática”, en tanto valida una iniciativa de la minoría que persigue, como evidencia el depósito de la iniciativa la víspera y las declaraciones de sus promotores, interferir en la ley aprobada por la mayoría, “desestabiliza[ndo] al Parlamento con un procedimiento referendario concurrente”<sup>18</sup>. Otros, con un tono moderado y un trazo menos grueso, señalan del mismo modo la conveniencia de haber atendido al “espíritu” de la Constitución, contrario al uso de esta modalidad de referéndum como instrumento de “obstrucción parlamentaria” o como “un arma de la oposición a la democracia representativa”<sup>19</sup>. También hubo quienes, en la línea de lo que aquí se mantiene, consideran que la Decisión “es de una perfecta rectitud jurídica”, porque apartarse de la letra de la Constitución supondría que el Consejo aparca su función de “guardián del respeto del texto constitucional” y entra en el “debate político”, suplantando al constituyente; a este, “le pertenece establecer el equilibrio deseado entre los mecanismos relevantes de la democracia directa y los de la democracia representativa y no al juez

---

<sup>18</sup> Duhamel, 2019: 654, 655. Estos autores no dudan en afirmar que “el Consejo Constitucional juega con fuego, un fuego que arde desde hace meses en las rotondas y en las calles y que la Constitución no permite atizar. Su legalismo de vista corta no es señal de una simple ingenuidad; podría poner en movimiento una bomba retardada”.

<sup>19</sup> De Montalivet, 2019: 1216, sugiere que el Consejo Constitucional podría haber dictado una Decisión con “una reserva de interpretación”, que, de manera más acorde con la voluntad del constituyente, garantizase la preservación de “unos equilibrios institucionales” que pueden verse alterados si estas prácticas se vuelven frecuentes. Posiblemente, apunta, el Consejo optó por el camino contrario para evitar “la doble crítica de una obstrucción a la expresión popular y de una falta de independencia del Gobierno”. Verpeaux, 2019a: 1556, 1558, resalta también esa apuesta del Consejo por un “control formal”, desoyendo el “espíritu” del art. 11, y su negativa a impedir un “referéndum en un contexto en que se tiene muy en cuenta la democracia semidirecta que proclama el apartado primero del art. 3 CF”. Una reforma constitucional es la solución, a su juicio, para evitar que se use el RIP de manera “negativa y militante”. Lo mismo defiende y reivindica, Schoettl, 2019: 7-13. Esta utilización del RIP, en su opinión, no es “fiel ni a la voluntad del constituyente de 2008 ni más generalmente al espíritu de las instituciones de la Vª República” y “hacer prevalecer ese espíritu del texto, cuando se cuestiona la voluntad del constituyente y el buen funcionamiento de las instituciones” debería corresponderle al Consejo Constitucional, frente a estas iniciativas “obstruccionistas”.

sustituir su apreciación o corregir lo que considere a la luz de sus propias concepciones institucionales”<sup>20</sup>.

Aunque lo parecía, no todo estaba dicho. Después de afirmar la constitucionalidad de la proposición de ley, desde la perspectiva de las condiciones específicas impuestas por el art. 11 CF y de la Constitución al completo, también el proyecto de Ley PACTE fue objeto de control previo de constitucionalidad en la Decisión nº 2019-781 DC, de 16 de mayo, a instancia de los propios impulsores del RIP, retrasando su promulgación<sup>21</sup>. Su art. 135 relativo a la privatización de ADP, no así otros de sus preceptos, fue declarado constitucional, en tanto ADP no es “una empresa cuya explotación constituya un monopolio de hecho”, ni desarrolla un servicio público nacional “derivado de principios o de reglas de valor constitucional” o “establecido por la ley”. Esto último podría suceder en un futuro, como, por ejemplo, pretende la iniciativa del RIP, al tratarse de una opción igualmente constitucional. Por tanto, la Decisión y la subsiguiente promulgación de la Ley PACTE no supone un obstáculo para que el procedimiento del referéndum de iniciativa compartida siga su curso, en contra de la opinión del Gobierno. A partir del tenor del párrafo tercero del art. 11 CF y de sus trabajos preparatorios este sostuvo que “el Parlamento puede en cualquier fase del procedimiento [de referéndum] ejercer su misión constitucional de voto de la ley enunciada en el art. 24, poniendo fin entonces al proceso del apartado 3 del art. 11, incluso si la recogida de apoyos de los electores

---

<sup>20</sup> Mathieu, 2019: 1006. De manera similar se pronuncia Aguzzi, 2019: 269-271, al entender que el Consejo no tenía más opción que una interpretación estricta, que propicia una “conurrencia” entre dos procedimientos, el legislativo y el del RIP, y favorece a la minoría; una interpretación amplia, más acorde a la intención del constituyente, requeriría una reforma constitucional. Roux, 2019: 1261, 1262, ofrece una valoración en profundidad de una Decisión que califica de “histórica” y “previsible”. Lo primero, porque permite que continúe un procedimiento intransitado de participación ciudadana y una concurrencia “de dos formas de ejercicio de democracia” que pueden llegar a enfrentarse. Lo segundo, porque “el sentido unívoco de la disposición constitucional” impide admitir la lectura del Gobierno, que supondría “neutralizar” las iniciativas compartidas “con el rápido depósito de un proyecto, proposición o enmienda concurrente y despojar de efectividad al art. 11”, pues “si el depósito de una proposición de ley del art. 11 no priva al Parlamento y al Gobierno de su poder de iniciativa, lo recíproco es igualmente verdad”.

<sup>21</sup> Como advierte Verpeaux, 2019a: 1556, el Consejo podría haber resuelto primero el control del proyecto de Ley PACTE y luego el de la proposición de ley, aunque con los mismos riesgos de politizar su actuación. Muy crítico con el Consejo por el contenido de estas dos Decisiones, que considera paradójico e incoherente, se muestra Schoettl, 2019: 7-13, que no ve más camino que interrumpir la tramitación de la proposición una vez promulgada y validada por el Consejo la Ley PACTE.



inscritos en las listas electorales está iniciado o está a punto de estarlo”. La declaración de constitucionalidad y promulgación del proyecto de privatización hace que la situación le parezca otra. Ahora sí la proposición de ley tiene “por objeto la derogación de una disposición legislativa promulgada desde menos de un año, vulnerando la condición impuesta por el párrafo 3 del art. 11 la Constitución”, y debe quedar abrogada por la nueva Ley; olvido interesado del cuándo debe iniciarse el cómputo. Por eso llama al Consejo a garantizar “el equilibrio” entre esas diferentes manifestaciones de la soberanía nacional, controlando la regularidad de los actos preparatorios y de las operaciones de referéndum.

Su petición, como se ha indicado, fue desoída en el seno del Consejo Constitucional, que, sin entrar en ella, se limitó a enjuiciar la Ley PACTE, sin hacer derivar de la constitucionalidad de su art. 135 ninguna consecuencia para la tramitación de la iniciativa de referéndum. Prudentemente, el Gobierno decidió aplazar la aplicación de la Ley hasta saber como acabaría la recogida de firmas.

Aunque la Decisión también recibió críticas y se quiso ver en ella un intento de quedar bien con ambas partes, impulsores de la iniciativa referendaria y Gobierno, dando la razón en el aspecto material también a este último, a nuestro entender las Decisiones referidas no entran en contradicción, ya que el contenido de las dos propuestas son igualmente lícitas desde el punto de vista constitucional<sup>22</sup> y el referéndum de iniciativa compartida puede continuar adelante en tanto había cumplido y seguía cumpliendo los requisitos exigidos.

El 13 de junio de 2019 a las 0 horas comenzó, por tanto, el periodo de búsqueda de avales, que concluyó el 12 de marzo de 2020. A pesar de haber saltado el segundo escollo, lo peor estaba por llegar.

## **V. LAS DIFICULTADES DE LA RECOGIDA DE AVALES**

Desde el primer momento los firmantes de la iniciativa fueron conscientes de lo complicado que resultaría movilizar al electorado para que brindara su apoyo a la

---

<sup>22</sup> En el mismo sentido, Mathieu, 2019: 1008 y Roux, 2019: 1263. Según este último, haber atendido a la pretensión del Gobierno y considerar la promulgación de la Ley PACTE “una circunstancia nueva”, que permite reexaminar y declarar inconstitucional la proposición de ley, sería “políticamente peligroso para el Consejo”, porque “cuestionaría gravemente su propia legitimidad”. Había, a su juicio, otras fórmulas, para evitar la concurrencia/enfrentamiento entre iniciativas; posponer la promulgación de la ley con una nueva deliberación parlamentaria, que, sin embargo, Schoettl, 2019: 7-13, califica de “masoquismo político”, o “diferir su entrada en vigor hasta el fin del proceso, condicionándola a su fracaso”.

proposición de ley, dado el elevado número exigido para sostenerla, 4.717.396. Ciertamente que contaban con alguna ventaja, la heterogeneidad ideológica de los promotores<sup>23</sup>, el sentimiento bastante generalizado de desapego a las instituciones y un plazo amplio de 9 meses por delante, que, al final, hizo perder fuerza a la iniciativa pasado el boom inicial. No sirvieron los intentos de mantenerla viva con actos puntuales de propaganda y con llamadas a ir cumpliendo objetivos marcados de manera escalonada, que no llegaron a prosperar, como el de lograr el millón de avales a finales de septiembre de 2019. Este “efecto soufflé” queda patente en los datos facilitados periódicamente por el Consejo Constitucional sobre el número de apoyos que se iban consiguiendo<sup>24</sup>. Cerrado el plazo, el 12 de marzo, el Consejo ofreció datos definitivos el 26 del mismo mes en su Decisión nº 2019-1-8 RIP. La iniciativa recabó el apoyo de 1.093.030 electores, quedando muy lejos de la décima parte que se requiere.

Los mayores problemas detectados fueron, en primer lugar, la complejidad y el mal funcionamiento, al menos al inicio, del sitio internet habilitado para la recogida de firmas<sup>25</sup>. Entre ellos, imposibilidad en momentos puntuales de acceder, registrar el aval y realizar la búsqueda de los validados; difícil accesibilidad para personas con discapacidad visual; formularios densos con petición de datos que inducían a error, al exigir su reproducción tal cual aparecían en la carta electoral, o que eran desconocidos por la ciudadanía, como el código INSEE de su municipio.... Ello originó numerosas críticas por parte de los técnicos, que consideraban la plataforma “obsoleta” y más preocupada “por la seguridad que por la ergonomía”<sup>26</sup>, y numerosas quejas, que llegaron al Consejo Constitucional. Ante este se presentaron 4.212 reclamaciones, según los datos

---

<sup>23</sup> Sin embargo, esta heterogeneidad no es valorada positivamente por Mathieu, 2019: 1009, ni por Roux, 2019: 1264. Febvre-Issaly, 2019: 16 subraya el poco debate que suscitó el RIP y lo poco que se escuchó a sus promotores, políticos “del mundo de ayer” de los que duda que sean capaces de adaptarse a esta nueva experiencia y animar a los ciudadanos.

<sup>24</sup> El 1 de julio de 2019, 480.300 avales; 30 de julio, 615.000; 29 de agosto, 713.000; 11 de septiembre, 761.000; 25 de septiembre, 822.000; 9 de octubre, 864.000; 23 de octubre, 896.000; 6 de noviembre 924.000; 20 noviembre, 969.000; 4 de diciembre, 1.000.500; 18 de diciembre, 1.036.000; 8 de enero de 2020, 1.057.000; 22 de enero, 1.070.000; 5 de febrero, 1.085.000; 19 de febrero, 1.100.000; 4 de marzo, 1.116.000. Estas cifras son de avales registrados; de media un 95-96% pasaron el control administrativo, a salvo de la respuesta posterior del Consejo a las reclamaciones que se presentaron.

<sup>25</sup> Mathieu, 2019: 1008 y Roux, 2019: 1264, piensan, no sin razón, que la recogida de avales solo en formato electrónico puede y pudo echar para atrás a no pocos electores en atención a sus circunstancias personales y geográficas.

<sup>26</sup> “Le Monde”, 19 de septiembre de 2019.

ofrecidos el 4 de marzo de 2020, fundamentalmente sobre la implementación del sitio, que fueron decayendo en número a medida que se corrigieron sus deficiencias al hilo de varias observaciones y sugerencias realizadas por el propio Consejo, como incluir tanto en el sitio del Ministerio del Interior como en la web del Constitucional tutoriales explicativos, resolución de preguntas frecuentes e información sobre puntos de acceso; mejorar la compatibilidad del sitio con distintos navegadores o clarificar los datos que los avalistas debían aportar<sup>27</sup>.

Pero sin duda alguna el problema más grave, que dio lugar a una actitud proactiva del Consejo Constitucional y a dos significativas Decisiones, fue la falta de información ciudadana sobre la existencia de este procedimiento, cómo participar en él y su evolución. La primera Decisión es la nº 2019-1-1 RIP, de 10 de septiembre. Sin entrar en el fondo, inadmite por falta de objeto una reclamación que pretendía que el Consejo obligara al Ministerio del Interior a informar periódicamente del número de apoyos validos que la iniciativa iba recibiendo. A juicio de la doctrina, aspiración más que razonable, teniendo en cuenta la amplitud del periodo de recogida de firmas, para “permitir a las partes en presencia y a los partidos políticos que sostienen la iniciativa ajustar sus esfuerzos, especialmente de propaganda” e igualmente, “y por razones inversas, a sus opositores”<sup>28</sup>. Esta información y “transparencia” debió parecer también necesaria al propio Consejo Constitucional, que, sin un apoyo normativo claro o en todo caso muy genérico, asumió esa tarea y, según se ha explicado, pasó a comunicar de manera regular los avales que llegaban a registrarse y los que superaban el control administrativo. Al estar facilitando ya esos datos él mismo, declaró la reclamación carente de objeto, sin satisfacer al recurrente ni a otros muchos, pues, como señala Verpeaux, de lo que se trataba no era sólo de obtenerlos, sino de que los diera obligatoriamente el órgano competente, el Ejecutivo, y no voluntaria e informalmente el Consejo Constitucional. De este modo, como sostuvo el reclamante, “el derecho a un recurso jurisdiccional efectivo” no se le garantizaba y “la separación de poderes” quedaba en entredicho<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> No fueron las únicas recomendaciones del Consejo Constitucional. En otro orden de cosas también sentó la obligación de llevar una contabilidad detallada y anexa a la de los partidos, relativa a las operaciones financieras vinculadas a la campaña en pro o en contra de la recogida de avales, que se depositará anualmente en la Comisión nacional de cuentas de campaña y de financiación política.

<sup>28</sup> Verpeaux, 2019b: 2443-2446 analiza en profundidad esta Decisión.

<sup>29</sup> Verpeaux, 2019b: 2446. El autor además se pregunta qué ocurriría si el Consejo unilateralmente decidiera suspender esa información y si sería posible recurrir sus comunicados; no parece.

Tras este rechazo a la petición de que el Ejecutivo pusiera en marcha una campaña pública de información, también se acudió al Consejo Constitucional ante la falta de visibilidad del procedimiento y de la recogida de avales en los medios audiovisuales. En su Decisión 2019-1-2 RIP, de 15 de octubre, desestimó la reclamación y afirmó que “el principio de pluralismo de las corrientes de ideas y de opiniones no implica por si mismo que se hayan de tomar necesariamente medidas, sobre todo por el Gobierno, para asegurar la información de los electores sobre la existencia, modalidades y desafíos de una operación de recogida de votos” en apoyo a un RIP o “para organizar la comunicación audiovisual de las opiniones en favor o en contra de este apoyo”. Entiende que el silencio del legislador en torno a este debate, distinto al de la campaña previa al referéndum, es claro y excluye cualquier obligación del Ejecutivo en ese sentido. A diferencia de lo sucedido en el caso anterior, aquí el Consejo Constitucional, moviéndose en el ámbito estricto de sus atribuciones, no asume competencias ajenas y considera que “corresponde a las sociedades audiovisuales, públicas y privadas, definir ellas mismas, en el respeto a la ley de 30 de septiembre de 1986, y bajo el control del Consejo Superior del Audiovisual las modalidades de información a los ciudadanos sobre la recogida de apoyos a la proposición de ley”<sup>30</sup>. La respuesta de estos entes no ha sido del todo satisfactoria, si atendemos a las quejas de los implicados y al desconocimiento de los ciudadanos.

Sin olvidar las trabas introducidas por el propio diseño del RIP, todas estas cuestiones adicionales contribuyeron a la conclusión del procedimiento en sus fases más tempranas, dejando un sabor agríndice. La proposición ni siquiera pudo llegar a un Parlamento del que, creemos, no hubiera salido indemne, pero en el que, para evitar en último término la convocatoria de referéndum, se habría examinado, sometiendo no solo a ella, sino indirectamente a la Ley PACTE ya promulgada, a debate<sup>31</sup>.

## VI. CONCLUSIÓN

---

<sup>30</sup> Verpeaux, 2020: 234-237, al que seguimos en el texto, realiza un comentario exhaustivo de esta Decisión, al igual que muestra la evolución del reconocimiento constitucional y del tratamiento jurisprudencial del pluralismo en Francia.

<sup>31</sup> Mathieu, 2019: 1009 y Roux, 2019: 1264, 1265 se plantean qué hubiera pasado de haberse alcanzado los avales necesarios. Si el primero no duda que el Parlamento hubiera bloqueado el referéndum, no solo examinando, sino rechazando la proposición, porque la mayoría había aprobado hace nada la opción contraria a la que la iniciativa propugna, el segundo opina que “la prudencia institucional y el espíritu democrático debieran incitar... a no examinar la proposición de ley, cuyo rechazo desean mayoritariamente para no ser acusados de buscar privar al pueblo de un referéndum”.

Después de todo lo visto, la iniciativa ¿se puede calificar de fracaso? No parece o en todo caso el fracaso es relativo.

Exitoso fue su impulso, inconcebible hasta la fecha y resultado posiblemente no sólo del mérito de sus promotores o del rechazo que suscitaba el objeto de la ley que se quería neutralizar, sino también de la convulsión del contexto político-social. Exitosa también fue la astucia de detectar y aprovechar una de las pocas vías disponibles para atacar leyes de promulgación segura, sin esperar a que transcurran los plazos que las blindan temporalmente. Exitoso, sobre todo, fue superar el millón de avales, considerando los obstáculos señalados.

Más allá de estos “pequeños triunfos”, vinculados a esta iniciativa concreta, hay un éxito superior, extrapolable a la categoría genérica del referéndum de iniciativa compartida. Como en las mociones de censura que se presentan a sabiendas de que se van a perder para dar a conocer un programa político y un candidato, aquí se ha conseguido que el RIP vuelva a la actualidad, mostrando su potencialidad y sus deficiencias y demostrando que una ciudadanía incluso poco informada es capaz de implicarse y que las demandas de mejores instrumentos participativos tenían sentido. Posiblemente, hayamos asistido a un ensayo general de lo que se avecina en un contexto normativo más favorable.

De haberlo, el “fracaso”, más que con un resultado esperado, tiene que ver, a mi juicio, con una estrategia mal calculada, corta de miras y con consecuencias desafortunadas. Con una maniobra artera y un uso obstruccionista de la iniciativa compartida se ha enseñado la peor cara del RIP, echando por tierra una aparente predisposición al cambio, que ha concluido en una reforma con más limitaciones de las previstas.

Es obvio que, desde el momento en que el Parlamento puede impedir que el referéndum tenga lugar, resulta exagerado ver en él un instrumento a través del cual las minorías van a dejar sin efecto las decisiones de la mayoría y poner en jaque a la democracia parlamentaria contraponiendo dos manifestaciones de una misma soberanía. Hoy por hoy, sería una hipocresía negarlo, este mecanismo sirve como mucho para que la minoría gracias a los avales conseguidos presione a la mayoría a hacer suyas en sede parlamentaria sus propuestas en todo o en parte. Ese era el horizonte de los promotores de la proposición de ley que se ha truncado. Como se ha frustrado una modificación ambiciosa de este referéndum.

Lo sucedido ha podido desalentar a los partidarios del referéndum de iniciativa compartida a impulsar otros mientras se mantengan los términos actuales, pero no a seguir reclamando cambios de calado. Estos aún son posibles, aunque no de manera inmediata.

Quienes deben aceptarlos han de superar la decepción causada por una práctica que ha defraudado el “voto de confianza” que, más por conveniencia que por convicción, habían depositado en una institución a la que ven como un dique de contención frente a otras opciones alternativas y no complementarias a la democracia parlamentaria. Ese desencanto, que vino a confirmar sus sospechas, explica las restricciones introducidas en el Proyecto de reforma del RIP, que aseguran que lo pasado no vuelva a ocurrir. En definitiva, avances limitados y lentos. La verdadera transformación del RIP sigue pendiente; el impulso ciudadano con cifras razonables es alentador pero insuficiente y, como sugería ya en 1993 el conocido Informe Vedel, solo llegará con una convocatoria de referéndum obligada en caso de que el Parlamento rechace o distorsione la proposición de ley de sus impulsores.

## BIBLIOGRAFÍA

AGUZZI, Cédric (2019): Le Conseil Constitutionnel et la concurrence entre procédure parlementaire et procédure du référendum d’initiative partagée, en: *Constitutions. Revue de Droit constitutionnel appliqué*, número 2, pp. 268-272.

DE MONTALIVET, Pierre (2019): Le référendum d’initiative partagée: un progrès démocratique ambivalent, en: *Recueil Dalloz*, número 21, p. 1216.

DENQUIN, Jean-Marie (2019): Faut-il craindre le référendum d’initiative citoyenne?, en: *Commentaire*, número 166, pp. 323-327.

DUHAMEL, Olivier (2019): Le référendum d’initiative citoyenne, soit poison, soit illusion, en: *La semaine juridique. Édition générale*, número 1-2, pp. 6-7.

DUHAMEL, Olivier, MOLFESSIS, Nicolas (2019): Conseil Constitutionnel: une double faute, *Commentaire*, número 167, pp. 654-655.

FEBVRE-ISSALY, Matthieu (2019): RIP: un ballon d’essai démocratique, en: *Esprit*, número 459, pp. 13-16.

GIRAULT, Quentin (2019): L’adoption du référendum d’initiative citoyenne, un moyen de préserver la Ve République, en: *La semaine juridique. Édition générale*, número 1-2, pp. 8-9.

MATHIEU, Bertrand (2019): Le Conseil Constitutionnel ouvre la voie à la mise en œuvre du référendum d’initiative partagée, en: *La semaine juridique. Édition générale*, número 21-22, pp. 1006-1010.

REQUEJO, Paloma (2020): El referéndum del art. 11, párrafo tercero, de la Constitución francesa: una carrera de obstáculos, en: Sáenz, Eva et al. (Ed.), *El referéndum y su iniciativa en el derecho comparado*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 275-318.

ROUX, Jérôme (2019): Référendum d'initiative partagée sur ADP: une boîte de Pandore?, en: *Recueil Dalloz*, numéro 22, pp. 1259-1265.

SCHOETTL, Jean-Éric (2019): Des quelques questions épineuses sur le RIP «Aéroports de Paris», en: *Petites affiches*, numéro 114, pp. 7-13.

VERPEAUX, Michel (2019a): Démocratie représentative versus démocratie semi-directe, en: *Actualité juridique. Droit administratif*, numéro 27, pp. 1553-1559.

VERPEAUX, Michel (2019b): Le RIP, suite. La collecte des signatures: communiquer ou contrôler?, en: *Actualité juridique. Droit administratif*, numéro 41, pp. 2443-2447.

VERPEAUX, Michel (2020): Le déroulement de la campagne de soutien à une proposition de loi référendaire, en: *Actualité juridique. Droit administratif*, numéro 4, pp. 234-237.