



HAL
open science

En busca de la democracia semidirecta en Francia

Marthe Fatin-Rouge Stefanini

► **To cite this version:**

Marthe Fatin-Rouge Stefanini. En busca de la democracia semidirecta en Francia. Laura Baamonde Gómez, Ana Espinosa Díaz y Daniel López Rubio (dirs.). Reflexiones constitucionales sobre la participación política directa, Foros y Debates (26), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. M^o de la Presidencia, 2021, 978-84-259-1954-4. halshs-03481393

HAL Id: halshs-03481393

<https://shs.hal.science/halshs-03481393>

Submitted on 15 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

En busca de la democracia semidirecta en Francia¹

Par Marthe Fatin-Rouge Stefanini, Directrice de recherches au CNRS, ILF-GERJC, Aix-Marseille Univ, Université de Toulon, CNRS, DICE, Aix-en-Provence, France.

¿Puede Francia considerarse realmente una democracia semidirecta? Numerosos autores franceses y extranjeros entienden que la Constitución francesa de la V República instituye un régimen democrático semidirecto. Para fundamentar tal posición, es habitual la remisión tanto al artículo 3 de la Constitución, que establece que "la soberanía nacional pertenece al pueblo, que la ejerce a través de sus representantes y por la vía del referéndum", como a las diversas disposiciones de la Constitución que regulan en su seno un procedimiento de naturaleza referendaria (esencialmente los artículos 11 y 89)². Nos parece que esta calificación obedece a la vez, de un lado, a una confusión entre la diferencia que media entre el tipo de gobierno de un Estado y los procedimientos destinados a permitir la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las normas jurídicas, y, del otro, al discurso político que pretende destacar el lugar de los ciudadanos en un Estado. En cuanto al primer punto, esta confusión no es exclusiva de Francia, ya que los términos "democracia directa" se utilizan de forma general en Suiza y en Estados Unidos para describir la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos sustanciados a través de iniciativas populares concretadas ya sea en la demanda de un referéndum suspensivo o derogatorio o en la revocación popular de los cargos electos (*recall*)³. En cuanto a las formas de gobierno, todos los regímenes democráticos contemporáneos se construyen sobre la base del principio representativo. Debido a la evidencia que supone que la democracia directa no sea aplicable a gran escala por implicar consecuentemente que todos los ciudadanos dispusieran de la iniciativa legislativa, participaran en la deliberación de la norma (y por tanto en la modificación y mejora del texto) y finalmente la adoptaran mediante una votación al efecto, el sistema representativo es la única opción viable

¹ Gracias a Miguel Fernández Andújar, Doctorando en Derecho Público (perteneciente a la DICE UMR 7318) en la Universidad Autónoma de Madrid en cotutela con la Université de Pau et des Pays de l'Adour, por su valiosa ayuda en la traducción de este artículo.

² Ver por ejemplo, GICQUEL, J. y GICQUEL, J.-E., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, 39e éd., 2020-2021, p. 167.

³ Ver en particular CHOLLET, A., « Une défense du référendum à partir de l'exemple suisse », *Revue du Mauss*, 2017/2 n° 50, p. 292 ; GARÇON, F., « La Suisse, prospérité, stabilité et droits référendaires », *Commentaire*, 2019/2, n° 166, p. 294 ; MAHON, P. y BAER, M., « La démocratie directe ou semi-directe : un élément de l'ADN de la Suisse », en : DUFFY, A., (dir.), *Quels espaces pour la démocratie participative ? Perspectives comparées*, Mare & Martin, 2020, p. 103 ; CRONIN, T. E., *Direct democracy, the Politic of Initiative, referendum and Recall*, Cambridge, Harvard University Press, 1989 ; SCHAUER, F., « The pursuit of popular intent : interpretative dilemmas of direct democracy », *Yale Law Journal*, 1995, vol. 105, p. 107.

para permitir que los ciudadanos participen, aunque sea indirectamente, en las decisiones políticas y en la elaboración de las normas en el ámbito nacional de un Estado. Sin embargo, esta forma de gobierno puede ser más o menos complementada mediante la introducción de instituciones de la democracia directa o de la democracia participativa. Estos instrumentos o procedimientos democráticos pueden distinguirse atendiendo al papel que en ellos se reserva a los representantes políticos y, en particular, al Parlamento.

Así las cosas, los procedimientos que permiten a los ciudadanos iniciar el proceso normativo y la adopción de decisiones al mismo tiempo pueden describirse como instrumentos de democracia directa. Entre ellas se encuentran las iniciativas populares propositivas, en las que una propuesta ciudadana completamente redactada se somete directamente a votación si se obtiene el número de firmas necesario y se cumplen las condiciones de admisibilidad de la iniciativa. Del mismo modo, el referéndum suspensivo, que permite a una minoría de ciudadanos solicitar la suspensión de la entrada en vigor de un texto aprobado parlamentariamente, para lo cual resulta necesario recoger un número de firmas determinado a efectos de que una votación sobre la validación o el rechazo del texto sea organizada, puede calificarse como un procedimiento de democracia directa. El referéndum derogatorio de iniciativa popular, tal como existe en Italia, también puede integrarse en esta categoría, ya que, si la solicitud fuera admitida, el proceso sólo puede interrumpirse en los supuestos en los que los promotores de la iniciativa retiran la iniciativa o en los que el propio Parlamento deroga la disposición cuya derogación la iniciativa popular tiene por objeto. La revocación del mandato de ciertos cargos electos forma parte también de estos procesos democráticos que calificamos como directos en tanto que permite a una minoría de ciudadanos recoger un número concreto de firmas para celebrar una votación sobre la continuación o el cese del mandato del representante elegido. En estos tres ejemplos, que son los más conocidos, la noción de democracia directa se asimila a la de participación directa de los ciudadanos en la adopción de la decisión política respectiva mediante un procedimiento habilitado a tal fin.

Por otro lado, pueden definirse como instituciones pertenecientes a la democracia participativa todos aquellos procedimientos en el que los ciudadanos no tengan el control ni sobre la iniciativa ni sobre la decisión final a que ésta puede dar lugar. Así, las iniciativas populares

indirectas o iniciativa legislativas populares⁴, que sólo ofrecen el derecho a una minoría de ciudadanos a proponer un texto al Parlamento si reúnen el número de firmas necesario para ello, constituyen instituciones propias de la democracia participativa. Esto se debe a que, en principio, no está prevista ninguna votación popular al final de este procedimiento por lo que los representantes controlan totalmente el resultado a que dará lugar la proposición introducida popularmente en la agenda de las Cámaras. Del mismo modo, en un procedimiento de referéndum en sentido estricto, los ciudadanos no tienen ninguna participación en su iniciación ni en la redacción de la pregunta que se les va a formular. En otras palabras, carecen de iniciativa y sólo pueden expresarse en respuesta a la pregunta que se les formula y que ha sido redactada por otro órgano del Estado. En estos dos supuestos, el lugar de los ciudadanos en el proceso de participación depende de la opción diseñada por una o varias autoridades representativas.

Cuanto más numerosos y combinados sean los procedimientos de democracia directa a través de los cuales los ciudadanos participan en la adopción de una decisión política, más probable será que el carácter representativo del régimen se vea afectado; en particular, si coexisten en un mismo orden jurídico la iniciativa popular directa, el referéndum suspensivo o derogatorio y la destitución popular de los representantes electos. En este caso, la influencia sobre el sistema representativo es indudable en la medida en que los representantes se verán permanentemente obligados a anticiparse a la reacción de los ciudadanos ya que éstos pueden oponerse, de una o otra manera, a las opciones decididas en su nombre. De ello resulta la necesidad de que los representantes estén constreñidos a estar muy atentos a las preferencias expresadas por los ciudadanos, como ocurre en Suiza, cuyo sistema es descrito por numerosos autores como una democracia semidirecta debido a la presencia de instituciones de la democracia directa en todos los órdenes jerárquicos, tanto normativos y territoriales⁵.

En cuanto al segundo punto que está en el origen de la clasificación de Francia entre los regímenes democráticos semidirectos, el discurso político se inscribe en el orden racional de

⁴ Así son calificadas por el ordenamiento jurídico español en el artículo 87.3 de la Constitución española para cuyo desarrollo legislativo se ha dictado una ley orgánica al efecto -Ley Orgánica 3/1984 de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular- en cumplimiento de lo mandato constitucionalmente por el referido artículo.

⁵ Por ejemplo, GRIESEL E., *Initiatives et référendums populaires, Traité de la démocratie semi-directe en Suisse*, Staempfli éditions SA, Berne, 1997. Antoine Bevort escribe : « El sistema político suizo puede definirse como una democracia semidirecta, una mezcla de democracia directa y representativa en la que el pueblo participa junto con el gobierno y el parlamento en la toma de decisiones políticas. Junto con el federalismo y la concordancia (en combinación con el principio de colegialidad), las instituciones de democracia directa son uno de los tres pilares del sistema político suizo » (nuestra traducción), BEVORT, A., « Démocratie, le laboratoire suisse », *Revue du MAUSS*, 2011/1 n° 37 , p. 449. Ver también, en Francia, PACTET, P., et MELIN-SOUCRAMANIEN, F., *Droit constitutionnel*, Sirey, 35^e édition, 2021, p. 87.

ideas y de proyectos políticos que se han sucedido desde la Revolución Francesa, oponiendo clásicamente a los partidarios de la democracia directa a los de la democracia estrictamente representativa⁶.

Como reacción a las instituciones de la Tercera República, que excluía toda participación directa de los ciudadanos más allá de la elección de la Cámara de Diputados, e incluso de la Cuarta República, que limitaba el recurso al referéndum a la sola hipótesis de la revisión de la Constitución, la Quinta República pareció conceder un rol mucho más importante a los ciudadanos al establecer, específicamente, un procedimiento de índole referendaria como es el contenido en el artículo 11 de la Constitución⁷. En comparación con los regímenes anteriores, y a excepción de las instituciones que posibilitaban la participación directa de los ciudadanos previstas en la Constitución “montagnarde” de 24 de junio de 1793, que nunca llegó a aplicarse, la Quinta República puede considerarse como la más genuinamente participativa de la historia constitucional francesa. Sin embargo, el protagonismo concedido a los ciudadanos en el texto, expresión de la confianza depositada en ellos, sólo adquirió plena realidad en los comienzos de la Quinta República. Además, como hemos señalado anteriormente, la introducción de instituciones de la democracia participativa en una Constitución no es suficiente para encuadrar a un régimen político dentro de la categoría de democracias semidirectas puesto que los ciudadanos no dominan el proceso de elaboración de las normas y no disponen de medios para influir en las decisiones políticas, fuera del contexto de las elecciones y de los supuestos *ad hoc* en que otro organismo representativo, generalmente el Gobierno, decide consultarles expresa y directamente. Francia se sitúa precisamente en esta supuesto: los procedimientos de referéndum existen, pero los ciudadanos carecen de la iniciativa para iniciarlos. El régimen de la V República es, por tanto, en puridad, una democracia representativa que cuenta con instituciones propias de la democracia participativa, lo que imposibilita que pueda calificarse como régimen de democracia semidirecta pues el impacto de tales instituciones en el mismo es nulo o inexistente.

Sin embargo, no es menos cierto que los mecanismos de participación ciudadana han continuado desarrollándose a nivel local y nacional, sobre todo con la entrada del nuevo

⁶ Ver en particular, DENQUIN, J.-M., *Référendum et plébiscite*, LGDJ, Paris, 1976, pp. 17-96 ; DERRIEN, X., « Chapitre XV - Démocratie directe et plébiscite sous le second empire », en: BLUCHE, F., *Le Prince, le peuple et le droit*, PUF, Léviathan, 2000, pp. 243-254.

⁷ Artículo 90 de la Constitución de 27 de octubre de 1946. En todos los casos, el recurso al referéndum era facultativo y no imperativo.

milenio. A nivel local, los mecanismos de participación ciudadana directa se han multiplicado, más específicamente desde la aprobación de la segunda Ley relativa a la descentralización en 2003⁸. Los procedimientos para los referendos y las consultas populares están previstos originalmente en la Constitución y desarrollados normativamente por las leyes⁹. Aún no existiendo la iniciativa popular propia de la democracia directa, se ha previsto un derecho de petición colectivo con umbrales que varían según las colectividades concernidas¹⁰. Además, en el marco de la descolonización, el artículo 53 de la Constitución preveía un procedimiento de consulta, que ya no se utiliza en la actualidad, para las poblaciones de ultramar.

Además de los mecanismos previstos directamente en el texto de la Constitución, otro tipo de procedimientos referendarios han sido desarrollados con una intención más concreta, como fue el caso de la consulta local organizada por el Estado para resolver el conflicto relativo a la construcción de un aeropuerto cerca de un municipio llamado *Notre-Dame des Landes*¹¹. Sin embargo, el hecho de que se hayan multiplicado al extremo los mecanismos aplicables a nivel local convierte a éstos en verdaderamente ilegibles, mereciendo a este respecto una aclaración que favorezca la aplicación real de estos nuevos procedimientos¹². La complejidad y diversidad de los mecanismos previstos en el ámbito infraestatal no pueden ser presentados en el marco de

⁸ De hecho, a nivel local, existen mecanismos de consulta y referéndum, especialmente desarrollados a partir de los años 70. Desde 2003, existe un mecanismo general previsto en el artículo 72-1 de la Constitución. La asamblea deliberativa de cualquier entidad local puede solicitar la celebración de un referéndum local sobre una cuestión de su competencia. No existe un referéndum de iniciativa popular. En la práctica, estos referéndums no son muy numerosos. Además, la mayoría de las propuestas son invalidadas porque los temas sobre los que versan no son competencia de la entidad local que organiza la votación referendaria, sino que constituyen más bien una muestra de la desconfianza de los municipios respecto a las políticas comunitarias o supranacionales.

⁹ Ver en particular el Code général des collectivités territoriales, concretamente el Título que lleva por rónimo : « Participation des électeurs aux décisions locales » (Art. LO1112-1 a L1112-23 del CGCT).

¹⁰ El derecho de petición local está consagrado en la Constitución (art. 72-1, al. 1) desde 2003, pero su legislación de desarrollo aún no ha sido adoptada, excepto para lo que se refiere a las consultas locales (art. L 1112-16 del CGCT), Nueva Caledonia y las autoridades locales de estatus especial (Polinesia Francesa, San Bartolomé, San Martín, San Pedro y Miquelón). Se prevén umbrales de apoyo del 5 al 20% de los votantes de la entidad territorial en cuestión, sin que ello suponga obligación alguna para las autoridades locales : voir MERLAND G., « La pétition locale, un instrument démocratique à renforcer », en : *Constitution, Justice, Démocratie Mélanges en l'honneur du Professeur Dominique Rousseau*, LGDJ, 2020, p. 478.

¹¹ De hecho, en 2016, en el marco de la oposición a la construcción de un nuevo aeropuerto en el emplazamiento de "Notre Dame-des-Landes", se estableció un nuevo procedimiento para las consultas populares sobre proyectos con impacto en el medio ambiente. Este procedimiento fue regulado por la Orden n° 2016-488, de 21 de abril de 2016, relativa a la consulta local sobre proyectos susceptibles de tener un impacto en el medio ambiente y el Decreto n° 2016-491, de 21 de abril de 2016, relativo a la consulta local sobre proyectos susceptibles de tener un impacto en el medio ambiente. Ver PAOLETTI, M., « L'invention d'un nouveau référendum pour « résoudre la crise » à Notre-Dame-des-Landes », *Revue française de droit constitutionnel*, 2017, 109, p. 173.

¹² PAOLETTI, M., « référendum local », en : PASQUIER, R. y al., *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, « Références », 2020, pp. 465 à 469 ; PREMAT, C., « La marginalisation du référendum communal en France depuis 2003 », *Revue française de science politique*, 2020/2, 70, pp. 257 à 270.

este estudio, el cual tiene por objeto el análisis de la participación de los ciudadanos en el proceso de elaboración de normas de ámbito estatal.

Centrando nuestro análisis en torno a las consultas referendarias ámbito estatal, son varias las disposiciones que contienen su regulación. Empero, estos mecanismos son utilizados con muy poca frecuencia, concretamente desde 2005, debido en parte a que suscitan cierto temor para algunos sectores de la doctrina y de la sociedad, y de ahí la imposibilidad de que los ciudadanos sean quienes inicien dichos procedimientos directamente (1). Desde 2008, se ha introducido en la Constitución un nuevo procedimiento erróneamente denominado "referéndum de iniciativa compartida". No obstante, su aplicación se encuentra fuertemente restringida en tanto que no es directamente accesible a los ciudadanos, por ende, las posibilidades de que se celebre un referéndum son casi nulas mediante el ejercicio de esta novedosa iniciativa (2). La insuficiencia de los mecanismos de participación popular ha impulsado a los ciudadanos a reclamar importantes reformas, demandas que pese a no haber obtenido éxito todavía han dado lugar a experimentos y desarrollos conducentes a una mayor participación ciudadana (3).

1 - Mecanismos clásicos de referéndum de iniciativa no popular

En el ámbito estatal como decimos, existen tres procedimientos de participación directa de los ciudadanos que podríamos calificar como clásicos cuya iniciación compete al Presidente de la República a propuesta del Gobierno o de las Asambleas (1.1.). La iniciativa popular, directa o indirecta, no existe en Francia. Los ciudadanos sólo actúan directamente cuando así se les solicita por otro órgano del Estado tal participación. En cambio, estas llamadas al pueblo son cada vez más excepcionales en la medida en que el recurso al referéndum es, en la mayoría de los casos, facultativo. De hecho, el último referéndum celebrado en Francia tuvo lugar en 2005 (1.2.).

1.1. - Mecanismos dominados por el Ejecutivo

Los textos prevén tres procedimientos principales: el llamado referéndum "legislativo" previsto en el artículo 11 de la Constitución, el referéndum de revisión constitucional establecido en el artículo 89 de la Constitución y un referéndum de alcance mucho más limitado dispuesto en el artículo 88-5 de la Constitución.

El referéndum "legislativo" del apartado 1 del artículo 11 de la Constitución permite al Gobierno o a las Asambleas proponer al Presidente de la República la presentación de un proyecto de ley para su adopción por la vía del referéndum.¹³ Su ámbito de aplicación es restrictivo, ya que debe tratarse de un proyecto de ley que verse sobre una de las tres materias siguientes:

- la organización de los poderes públicos,
- las reformas relacionadas con la política económica, social o medioambiental de la nación y los servicios públicos que contribuyen a ella,
- la autorización de la ratificación de un tratado internacional que, sin ser contrario a la Constitución, afecte al funcionamiento de las instituciones.

El uso de este procedimiento ha sido y es polémico. Pese a que a la doctrina había teorizado y concluido su carácter "legislativo" en 1962¹⁴, tal precisión no aparecía en la Constitución. El empleo de este procedimiento referendario es muy controvertido por las razones que se aducen a continuación. En dos ocasiones, en 1962 y en 1969, el entonces Presidente de la República (el general De Gaulle) utilizó la disposición del artículo 11 para proponer una revisión de la Constitución. Con ello consiguió eludir la oposición del Senado a las revisiones constitucionales propuestas en aquel entonces, lo cual fue fuertemente criticado en su momento. La revisión constitucional tenía por objeto modificar el régimen de elección del Presidente de la República en orden a consagrar un sistema consistente en su designación por sufragio universal directo.

Interpelado por el Presidente del Senado, que denunció un "acte de forfaiture (acto de prevaricación)"¹⁵, el Consejo Constitucional se declaró incompetente para controlar la constitucionalidad de la ley aprobada por referéndum. La razón principal de su negativa es que se consideraba un juez de atribución, lo cual supone limitar sus competencias a las estrictamente

13 Art. 11 al. 1 y 2 : « El Presidente de la República, a propuesta del Gobierno y mientras dure el periodo de sesiones, o a propuesta conjunta de las Cámaras, publicada en el *Journal Officiel* (Boletín Oficial), podrá someter a referéndum cualquier proyecto de ley relativo a la organización de los poderes públicos, a las reformas relativas a la política económica, social o medioambiental de la Nación y a los servicios públicos que contribuyen a ella, o a la autorización para la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, afecte al funcionamiento de las instituciones.

Cuando se organice el referéndum a propuesta del Gobierno, éste presentará ante cada Cámara una declaración que será seguida de un debate (...) ».

14 Ver en particular, BERLIA, G., « Le problème de la constitutionnalité du référendum du 28 octobre 1962 », *Revue de droit public et de sciences politiques*, 1962, p. 938 y, más ampliamente, NOËL, J., « Pour une analyse épistémologique de la querelle autour de l'article 11 : de la dénonciation à la réhabilitation d'une violation de la Constitution », *Revue française de droit constitutionnel*, 2016/2, 106, pp. 391 à 410.

15 Ver en particular, CONORD, F., « De la 'République sénatoriale' à la 'forfaiture'. Le Sénat et la Ve République 1959-1962 », *Histoire@Politique*, 2010, 12, p. 4.

encomendadas de forma positiva por la Constitución con las subsiguientes concreciones desarrolladas en la respectiva Ley Orgánica. En su decisión 62-20 DC, de 6 de noviembre de 1962, declaró que su competencia se entendía restringida a "las leyes aprobadas parlamentariamente" y se negó a revisar "las que, adoptadas por el Pueblo tras un referéndum, constituyen la expresión directa de la soberanía nacional". Hay que destacar que el Consejo Constitucional se encontraba en una situación muy delicada, ya que su control de constitucionalidad, en aquel entonces, sólo podía tener lugar entre la adopción de la ley y su promulgación¹⁶. Tal control *a posteriori* de la votación popular obligaba al Consejo Constitucional a pronunciarse sobre la validez de una ley sólo unos días después de su aprobación por la mayoría de los ciudadanos mediante referéndum, ley cuya inconstitucionalidad, pese a su carácter referendario, era unánimemente comprendida por todos en tanto que implicaba una modificación de la Constitución sin recurrir al procedimiento expresamente destinado para ello por la Constituyente de 1958. En consecuencia, su declaración de incompetencia pudo estar fuertemente influida tanto por el contexto político como por las circunstancias en las que se llevó a cabo la revisión. Sin embargo, esta jurisprudencia ha sido confirmada hasta estos últimos años¹⁷, independientemente de la tipología de recursos interpuestos ante el Consejo Constitucional¹⁸. Parte de la doctrina consideró que esta desviación del procedimiento expresamente previsto en la Constitución para su propia revisión había sido validada por la respuesta positiva dada por la mayoría de los ciudadanos en el referéndum¹⁹. En resumen, el referéndum del artículo 11 se erigió como una vía de evasión del procedimiento ordinario para la revisión de la Constitución contenido en el artículo 89. En otras palabras, su limitación al orden jerárquico normativo legislativo-infraconstitucional se hace depender de la sola voluntad del Presidente de la República. Además, la vaguedad e imprecisión del ámbito de aplicación del artículo 11 no cumple con las exigencias jurídicas que han de predicarse dentro de un Estado de Derecho. Tanto es así que desde 1969 no se ha producido ninguna otra revisión constitucional a través del artículo 11. Hoy en día, parece difícilmente concebible que un Presidente pueda emplear nuevamente este artículo para revisar la Constitución, sobre todo

16 Sobre la base del artículo 61-2 de la Constitución. Desde entonces, la Constitución fue revisada en 2008 para incluir la posibilidad de interpelar al Consejo Constitucional *a posteriori* mediante una cuestión prejudicial (« QPC » : « question prioritaire de constitutionnalité »).

17 Decisión n° 313 DC du 23 septembre 1992, *Loi autorisant la ratification du Traité sur l'Union européenne*.

18 Por lo tanto, incluso en el contexto de un control de constitucionalidad *a posteriori*, es decir, después de que la ley aprobada por referéndum haya entrado en vigor: Decision n° 2014-392 QPC, 25 April 2014, *Province Sud de Nouvelle-Calédonie*.

19 Ver COMITI, M., « La volonté populaire vaut l'analyse de tous les juristes », *Le Monde*, 22 avril 1969 ; AVRIL, P., *Les conventions de la Constitution*, PUF, Léviathan, 1997, p. 82 y, más ampliamente en la propia doctrina contemporánea, véase, , NOËL, J., *op. cit.*, note 14, pp. 398-399.

porque la Comisión de Venecia ha condenado este tipo de evasiones procedimentales²⁰. Sin embargo, ninguna de las sucesivas revisiones constitucionales adoptadas desde entonces ha aclarado o limitado el alcance de esta disposición para sancionar expresamente que la Constitución no pueda ser revisada por esta vía, y ello aún cuando el artículo 11 ha sido modificado directamente en las últimas décadas concediendo sobradas oportunidades para proceder de esta forma. En efecto, el ámbito de aplicación del artículo 11 fue ampliado tanto en el año 1995 como en 2008²¹, y, para más inri, se introdujo un procedimiento de referéndum de iniciativa parlamentaria (denominado "referéndum de iniciativa compartida") cuyo ámbito de aplicación se definió como estrictamente legislativo con ocasión de la revisión constitucional producida en 2008. Ahora bien, en ningún momento la mayoría, ni en 1995 ni en 2008, ha querido acotar expresamente el procedimiento de iniciativa gubernamental o parlamentaria, con el objetivo de salvaguardar la competencia presidencial. El principal argumento esgrimido se fundamenta en el espíritu de la Quinta República, cuya pretensión es la de reservar al Presidente de la República la potestad de recurrir al pueblo para modificar la Constitución cuando lo estimare necesario. El artículo 5 de la Constitución invita a pensar que se confía al Presidente de la República el papel de guardián de la Constitución al indicar que "velará por el respeto de la Constitución"²². Sin embargo, este control político podríamos anclarlo en otros tiempos si efectuamos la comparación con, por ejemplo, el derecho alemán, donde el Tribunal Constitucional es el órgano encargado de garantizar el respeto debido a la Constitución en un Estado de Derecho, lo cual implica su garantía frente a incluso las leyes de revisión constitucional²³.

20 Ver por ejemplo, Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, *Informe sobre la reforma constitucional, aprobado los días 11 y 12 de diciembre de 2009*, CDL-AD(2010)001.

21 Mediante la reforma Constitucional del 4 de agosto de 1995, el ámbito de aplicación del referéndum del artículo 11 se amplió a "las reformas relativas a la política económica o social de la nación y a los servicios públicos que contribuyen a ella" y en virtud de la reforma del 23 de julio de 2008 se añadió el término "medioambiental".

22 ROMI, R., « Le président de la République, interprète de la Constitution », *Revue de droit public et de sciences politiques*, 1987, p. 1265. PASQUINO P., en : CHATELET F., DUHAMEL O., PISIER E. (dir.), *Dictionnaire des oeuvres politiques*, 2^e ed. PUF, 1989, p. 951 opina que las teorías de Kelsen y Schmitt influenciaron la concepción de la Constitución de la V República, lo que podría explicar el papel reservado al Presidente de la República como guardián del derecho común de la Constitución.

23 Ver LEPSIUS, O., « Le contrôle par la Cour constitutionnelle des lois de révision constitutionnelle dans la République fédérale d'Allemagne », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 27, 2010 (archivo : contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles) en el sitio : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/le-controle-par-la-cour-constitutionnelle-des-lois-de-revision-constitutionnelle-dans-la-republique> consultado el 2 de junio 2021.

El segundo tipo de referéndum, previsto en el artículo 89 de la Constitución, concierne al procedimiento "ordinario" de revisión de la Constitución, por oposición al procedimiento excepcional del artículo 11.

El referéndum previsto en el artículo 89 permite al Presidente de la República organizar, a propuesta del Primer Ministro o de los diputados, un referéndum sobre un proyecto o una propuesta de revisión constitucional ya debatida y votada por las dos Asambleas²⁴. Si la propuesta de referéndum procede del Parlamento, el recurso a un referéndum es obligatorio, lo cual ha propiciado que, en orden a evitar la imperatividad del referéndum, nunca se haya procedido a revisar la constitución hasta el presente a través de una iniciativa parlamentaria. Sólo una de las 24 revisiones constitucionales ha sido aprobada por referéndum sobre la base de esta disposición, concretamente la reforma relativa al quinquenio adoptada en 2005 con una muy baja participación.

El tercer tipo de referéndum es el previsto en el artículo 88-5 de la Constitución²⁵. Así pues, la organización un referéndum con vistas a la ratificación de un Tratado relativo a la adhesión de un nuevo Estado a la Unión Europea es una posibilidad y no una obligación. Este referéndum es facultativo y el procedimiento es idéntico al establecido en el artículo 89 puesto que permite al Presidente elegir entre convocar un referéndum o convocar al Congreso. En su primera versión, con ocasión de la ratificación por referéndum del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, el recurso a un referéndum para cualquier nueva adhesión se estipulaba como obligatorio²⁶. Con ello, se pretendía tranquilizar a una parte del electorado

24 Artículo 89 - « La iniciativa de revisión constitucional corresponde al Presidente de la República, a propuesta del Primer Ministro, y a los diputados.

El proyecto o propuesta de revisión deberá ser examinado en las condiciones de plazo previstas en el tercer párrafo del artículo 42, y votado ambas Cámaras en términos idénticos. La revisión será definitiva tras haber sido aprobada por referéndum.

No obstante, el proyecto de revisión no será sometido a referéndum cuando el Presidente de la República decida someterlo al Parlamento convocado en Congreso; en este caso, el proyecto de revisión sólo quedará aprobado si obtiene una mayoría de tres quintos de los votos emitidos. La Mesa del Congreso será la de la Asamblea Nacional.

No podrá iniciarse ni proseguirse ningún procedimiento de revisión mientras sufra menoscabo la integridad del territorio.

La forma de gobierno republicana no puede ser objeto de revisión ».

25 El artículo 88-5 establece : « Todo proyecto de ley que autorice la ratificación de un tratado relativo a la adhesión de un Estado a la Unión Europea será sometido a referéndum por el Presidente de la República.

No obstante, mediante la votación de una moción adoptada en idénticos términos por cada Cámara por mayoría de tres quintos, el Parlamento podrá autorizar la adopción del proyecto de ley de acuerdo con el procedimiento previsto en el tercer párrafo del artículo 89.

El presente artículo no se aplicará a las adhesiones resultantes de una conferencia intergubernamental cuya convocatoria haya sido decidida por el Consejo Europeo antes del 1 de julio de 2004 ».

26 En relación con el artículo 88-7 de la Constitución.

francés, temeroso de la imposición de una ampliación arbitraria de la Unión Europea hacia el Este, en particular circunscrita a la adhesión de Turquía. Sin embargo, el pueblo convocado a votar en el referéndum del 29 de mayo de 2005 rechazó el nuevo proyecto de ley para la ratificación del referido Tratado. Las disposiciones *ad hoc* incorporadas a la Constitución en su día para la ratificación de este Tratado quedaron obsoletas. En consecuencia, la nueva versión del Tratado, que dio lugar al conocido y vigente Tratado de Lisboa, en lugar de someterse a referéndum, fue ratificado directamente por el Parlamento francés evitando así el pronunciamiento popular y la posibilidad de un nuevo rechazo. Escarmentados por los resultados negativos del referéndum del 29 de mayo de 2005, y ante la creciente hostilidad de los ciudadanos franceses hacia la Unión Europea, el Gobierno aprovechó esta nueva ratificación para "limpiar" la Constitución en 2008 en lo que se refiere a la previsión de una ratificación popular imperativa de los Tratados. Así, en el marco de la revisión constitucional del 4 de febrero de 2008²⁷, el referéndum mutó su naturaleza imperativa a facultativa.

Hasta ahora ningún otro referéndum se ha celebrado con fundamento en este artículo de la Constitución. En conclusión, fue tal el revés que supuso el resultado del referéndum europeo de 2005 que, desde hace 16 años, no ha vuelto a celebrarse ningún referéndum de ámbito nacional.

1.2. - Una práctica obsoleta a nivel nacional

Como se encarga de mostrar el cuadro siguiente, durante la primera década sucesiva a la aprobación de la Constitución de la V República fueron numerosos los referéndums celebrados. Aunque el alcance del referéndum consagrado en el artículo 11 es limitado, el empleo de conceptos jurídicos indeterminados en lo referido a su ámbito de aplicación permite una interpretación extensiva de los mismos. Esta interpretación es todavía más discrecional en cuanto que, en la práctica, el Presidente de la República suele ser quién ejerce la iniciativa de referéndum del artículo 11. Así, la cláusula relativa a la "organización de los poderes públicos" ha sido la empleada en mayoría de los referendos, cual *deus ex machina*, para fundamentar jurídicamente su convocatoria. Por otra parte, aunque en 1995 se amplió el ámbito de aplicación del artículo 11 para incluir "las reformas relativas a la política económica, social (o medioambiental²⁸) de la nación y de los servicios públicos que a ella contribuyen ", ningún

²⁷ Ley Constitucional nº 2008-103 que modifica el Título XV de la Constitución, 4 de febrero de 2008.

²⁸ Introducido en 2008.

proyecto de reforma ha sido presentado en aplicación de tal cláusula habilitante a lo largo de 26 años.

Referendos celebrados desde la entrada en vigor de la Constitución de la V República

Fecha	Tema	Base constitucional	Resultados
8 de enero de 1961	Autodeterminación y organización del Gobierno en Argelia	Art. 11 al. 1	Sí, 75,26 % de los votos emitidos
8 de abril de 1962	Aprobación del Acuerdo de Evian (fin de la guerra en Argelia y autodeterminación)	Art. 11 al. 1	Sí, 90,7 %
28 de octubre de 1962	Elección del Presidente de la República por sufragio universal directo	Art. 11 al. 1	Sí, 61,75 %
27 de septiembre de 1969	Creación de regiones y reforma del Senado	Art. 11 al. 1	No, 53,18 %
23 de abril de 1972	Ampliación de la Comunidad Europea	Art. 11 al. 1	Sí, 67,7 %
6 de noviembre de 1988	Disposiciones legales y preparatorias para la autodeterminación en Nueva Caledonia	Art. 11 al. 1	Sí, 80 %
20 de septiembre, de 1992	Ratificación del Tratado de Maastricht	Art. 11 al. 1	Sí, 51 %
24 de septiembre de 2000	Reforma del mandato presidencial	Art. 89	Sí, 73,21 %
29 de mayo de 2005	Ratificación del Tratado que establece una Constitución para Europa	Art. 11 al. 1	No, 54,7 %

Los cuatro primeros referendos son suficientemente significativos de la forma de gobernar del, por entonces, primer Presidente de la Quinta República. Convencido de la utilidad de esta institución para equilibrar la relación de fuerzas entre el poder ejecutivo y el legislativo, y consciente de la legitimidad que confiere el hecho de que las decisiones tomadas lo hayan sido con el asentimiento de los ciudadanos, el General de Gaulle no dudó en utilizar el referéndum como un medio útil para resolver cuestiones políticas de especial importancia y para operar revisiones de la Constitución orientadas a mutar la fisonomía de la Quinta República. El recurso al referéndum fue un elemento capital de la dirección política ejercida por el Jefe del Estado a fin de terminar con el desorden institucional de los primeros años de la Quinta República y conseguir, a través de su empleo, la adopción y aceptación de decisiones políticas

controvertidas. Este llamamiento directo al pueblo era inexcusable dado que el partido del Presidente gozaba de una minoría en el Parlamento²⁹. Sin embargo, este vínculo especial entre el Jefe del Estado y los ciudadanos, justificado tanto por el papel especial desempeñado por el General de Gaulle durante la Segunda Guerra Mundial como por la más que necesaria resolución de la crisis de Argelia, fue paulatinamente debilitándose. Percibido cada vez más como una institución peligrosa en lugar de como una ventaja, los sucesivos Presidentes han utilizado este procedimiento muy cautelosamente. Cautela que imponía, en primer lugar, que la responsabilidad política del Presidente no se viera comprometida en función del resultado del referéndum. En efecto, tanto en 1962 como en 1969, el Presidente de Gaulle quiso proceder a la revisión de la Constitución por la vía del procedimiento regulado en el artículo 11 para eludir la más que posible oposición del Senado a una revisión de la Constitución sustanciada por el íter "ordinario" del artículo 89. Esta actitud de oposición declarada en la que se había instalado el Senado imposibilitó cualquier tentativa ordinaria de reforma. Como se ha puesto de manifiesto con anterioridad, esta táctica de elusión fue ampliamente criticada, en particular por los miembros del Senado, cuya mayoría se reveló rápidamente hostil a la dirección política emprendida por el Presidente. Para hacer frente a estas críticas, el Presidente de Gaulle decidió apelar directamente al pueblo cuyo apoyo bien presumía, lo cual implicó que el referéndum adquiriera nuevamente, como antaño, un cariz plebiscitario. En puridad, desde la época napoleónica, la noción de plebiscito tiene una connotación claramente peyorativa en Francia³⁰. El plebiscito de iniciativa presidencial se asimila fácilmente a una cuestión de confianza planteada al pueblo, el cual sanciona su apoyo o rechazo a la figura presidencial prioritariamente con su respuesta, revelando a un segundo plano la cuestión *ad-hoc* para la que ha sido llamado a pronunciarse. En este orden lógico plebiscitario, en 1969, el referéndum sobre la reforma de las Regiones y del Senado, que pretendía reducir considerablemente el papel de la Cámara Alta, fue rechazado popularmente, lo que consecuentemente provocó la dimisión del Presidente De Gaulle. Los Presidentes que le han sucedido han pretendido eliminar dicho vínculo entre el resultado del escrutinio y la responsabilidad política del Jefe del Estado, vínculo no positivado en la Constitución de la V República y que era fruto exclusivamente del compromiso asumido y anunciado, con carácter previo a la votación popular, por el Presidente de Gaulle.

La segunda precaución de la que hicieron acopio los siguientes Jefes del Estado consistía en limitar el recurso al referéndum a ciertas cuestiones específicas. No son pocas las ocasiones en

²⁹ MOREL, L., *La question du référendum*, Presses de SciencesPo, Débats, 2019, p. 116.

³⁰ DENQUIN, J.-M., *Référendum et plébiscite*, *op. cit.*, note 6.

las que se ha planteado la posibilidad de organizar un referéndum, aún cuando finalmente se ha descartado³¹, a pesar de que un empleo más frecuente de procedimientos de naturaleza referendaria con vistas a la adopción de las respectivas decisiones políticas del momento, e incluso la introducción de la iniciativa popular, se han erigido en promesas de campaña compartidas por la mayoría de los candidatos presidenciales desde 2007³². No obstante, las cuestiones relativas a la soberanía (independencia de Nueva Caledonia, adhesión al Tratado de Maastricht y luego al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa) parecen estar naturalmente sujetas a la aprobación del pueblo soberano, al igual que las cuestiones relativas al Jefe de Estado (método de nombramiento, duración del mandato), en virtud precisamente de la voluntad de acercar a los ciudadanos en torno al Jefe de Estado como expresión del estatus particular de este último en el seno de la Quinta República. Ahora bien, la desconfianza en los procedimientos referendarios respecto de las opciones propuestas por las instituciones representativas ha gozado de un crecimiento constante a partir de los años 90. En 1992, la ratificación del Tratado de Maastricht fue aceptada por una mayoría de los franceses por un margen ciertamente estrecho, y en 2005, el referéndum sobre la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa fue rechazado. Además, este referéndum fue iniciado a iniciativa de los partidos políticos y, en consecuencia, no puede considerarse, a diferencia de los primeros referéndums de la V República, como un instrumento de legitimación del Presidente de la República electo en clave plebiscitaria³³. Desde entonces, nos hemos encargado de insistir en ello, no se ha celebrado ningún referéndum de ámbito nacional, ni siquiera para la adopción del Tratado de Lisboa, el cual, por el contrario, reincorpora muchos de los elementos del Tratado por el que se pretendía establecer una Constitución para Europa que fue rechazado por el pueblo francés. Más recientemente, el desarrollo de la campaña y el resultado del conocido referéndum del Brexit no han hecho más que amplificar las críticas de la doctrina francesa respecto de la institución referendaria³⁴. Esta reticencia también fue secundada por la clase política liderada lógicamente por el partido mayoritario³⁵. Aún así, estas

³¹ En los últimos años, se ha utilizado para el matrimonio entre personas del mismo sexo, la reforma de las pensiones y, más recientemente, a petición de los miembros de la Convención Ciudadana sobre el Cambio Climático, para revisar la Constitución. Esta petición suele provenir de partidos pequeños, o de los propios ciudadanos, puesto que el gobierno y el Presidente de la República se muestran recelosos a recurrir a un referéndum que entienden que entraña un riesgo de perturbación.

³² MOREL, L., *op. cit.*, note 29, p. 139 y s.

³³ MOREL, L., *op. cit.*, note 29, p. 132 habla de un referéndum "políticamente vinculante".

³⁴ Ver en particular COHEN, E., GRUNBERG, G., y MANIN, B., « Le référendum, un instrument défectueux », *Telos-eu.com*, 13 juillet 2016, consultado el 2 de junio 2021 ; y, en respuesta, HAMON, F., « Le référendum n'est-il qu'une caricature de la démocratie ? », *Le Débat*, n° 193, 2017, p. 141-151.

³⁵ Emmanuel Macron ha, en varias ocasiones, expresado su preferencia por una consultación a los citoyens, a semejanza de las diferentes asambleas ciudadanas que han tenido lugar en Irlanda dentro de un ámbito nacional.

críticas no constituyen ninguna novedad, sino más bien el resurgimiento de una anciana tradición hostil al referéndum y a la democracia directa que data de la Revolución Francesa³⁶, muy a pesar de las propuestas considerablemente favorables a una participación directa del pueblo en lo relativo a la adopción de leyes que ya fue prevista en la Constitución de 1793, inspirada e influenciada por las ideas de Condorcet³⁷. El "miedo a la voluntad popular", junto con el temor a un posible abuso de poder por parte del ejecutivo, ha logrado también asociar el uso del referéndum y, más ampliamente, de los procedimientos democráticos directos o semidirectos con el populismo³⁸.

En último lugar, Laurence Morel ha puesto de manifiesto que el recurso al referéndum ha perdido posiblemente su utilidad tras el establecimiento de la elección del Presidente de la República por sufragio universal directo³⁹, lo cual implica situar al Presidente al mismo nivel que el Parlamento, pero con la ventaja de poder encarnar el poder y la nación más idóneamente. La preponderancia de una mayoría en el Parlamento, acentuado por la reducción del mandato presidencial a 5 años desde el año 2000, y la pretensión de hacer coincidir las elecciones legislativas con las presidenciales, explica también que el recurso al referéndum haya perdido su interés⁴⁰. El resultado es una "presidencialización de la mayoría (parlamentaria)" ⁴¹, que acentúa el carácter presidencial del régimen en detrimento de su más que posible naturaleza parlamentaria, sometiendo normalmente a la mayoría contingente en el hemiciclo, merced de hacer coincidir ambas elecciones, a la dirección presidencial. ¿Qué sentido tendría correr el riesgo que implica recurrir a un referéndum cuando el Presidente ya goza del apoyo parlamentario necesario para la adopción de leyes? La crisis desencadenada a colación de la pandemia originada por el Coronavirus, que ha trastocado la agenda política del actual Jefe del Estado y ha incentivado su impopularidad entre la opinión pública, constituyen dos elementos que no contribuyen en nada a la celebración de un hipotético referéndum para el año 2021. Efectivamente, tal hipótesis fue evocada para la posible revisión constitucional del artículo 1 de la Constitución con el fin de introducir el compromiso del pueblo francés de luchar contra el cambio climático, preservar el medio ambiente y la diversidad biológica. Nuevamente,

³⁶ MOREL, L., *op. cit.*, note 29, p. 86 et s.

³⁷ BACOT, G., « La citoyenneté dans la Constitution de 1793 », *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques* 2014/1, 39, pp. 161 à 170 ; DENQUIN, J.-M., *op. cit.*, note 6, p. 36-38 ; MERCIER, A.-C., « Le référendum d'initiative populaire : un trait méconnu du génie de Condorcet », *Revue française de droit constitutionnel*, 2003, 55, pp. 483-512.

³⁸ Sobre esta amalgama, ver en particular PREMAT, C., « Populisme et démocratie semi-directe : la dénaturation des procédés référendaires en France et aux Etats-Unis », *Amnis* [En ligne], 5 | 2005, actualizado el 1 septiembre de 2005, consultado el 30 de junio 2021.

³⁹ MOREL, L., *op. cit.*, note 29, p. 118.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Id.*, p. 123.

la oposición del Senado a una fórmula demasiado restrictiva como la propuesta por la Convención Ciudadana sobre el Clima o la adoptada por la Comisión de las Leyes de la Asamblea Nacional⁴², y la proximidad de las próximas elecciones presidenciales invitan a pensar que no son muchas las posibilidades de que se organice un referéndum ni sobre la base del artículo 11 ni sobre la del artículo 89 de la Constitución, a pesar de ser más que factible obtener un consenso positivo entre la mayoría de la población si atendemos al objeto de la reforma anunciada.

Además de estos procedimientos clásicos, se ha previsto recientemente un nuevo procedimiento de referéndum que destaca por su originalidad ya que no tiene parangón en el derecho comparado: el referéndum de iniciativa compartida (RIP en francés). Este nuevo mecanismo, insertado en la Constitución en 2008, complementa el abanico de posibilidades de participación directa de la ciudadanía. En cambio, su diseño jurídico padece cierto mal si lo que se pretende con él es velar la voluntad de minimizar los riesgos de que este mecanismo pueda conducir también a un empleo frecuente del referéndum.

2. - Un procedimiento genuinamente insuficiente: el referéndum de iniciativa compartida

El “referéndum de iniciativa compartida” (en francés : “Référéndum d’initiative partagée ” más comúnmente conocido como RIP) fue adoptado finalmente con oportunidad de la revisión constitucional de 2008 llevada a cabo bajo la presidencia de Nicolás Sarkozy, a colación de las enmiendas propuestas por los diputados, en particular de la oposición⁴³. Tal novedad participativa forma parte de una reforma constitucional más amplia cuyo fin primordial era conceder más protagonismo a las minorías políticas⁴⁴. La regulación introducida en la Constitución por la mayoría respectiva, inclusive los partidos políticos de alcance mayoritarios⁴⁵, es sumamente deficiente, tanto que este nuevo procedimiento tardó 5 años en encontrar su concreción legislativa a través de la entrada en vigor de la Ley Orgánica n°2013-

⁴² Los diputados de la Asamblea Nacional han adoptado la fórmula siguiente : “La República preserva el medioambiente así como la diversidad biológica y actúa contra el cambio climático, en las condiciones previstas en la Carte medioambiental de 2004”.

⁴³ DIEMERT, S., « Le référendum législatif d’initiative minoritaire dans l’article 11, révisé, de la Constitution », *Revue française de droit constitutionnel* 2009, 77, p. 55.

⁴⁴ La Ley Constitutionnelle du 23 juillet 2008 que tiene por objeto concretamente revalorizar el rol del Parlamentoen concediendo entre otras cosas, un verdadero status a la oposición mediante el reconocimiento de una serie de derechos específicos (art. 51-1 de la Constitution).

⁴⁵ HAMON F., « Le référendum d’initiative partagée sera bientôt opérationnel mais l’on s’interroge encore sur son utilité », *Revue française de droit constitutionnel*, 2014, 98, p. 253.

1114 el 6 de diciembre de 2013 y ningún supuesto de hecho que permitiese su aplicación tuvo lugar hasta prácticamente un año después a su aprobación, el 1 de enero de 2015.

Este procedimiento puede considerarse verdaderamente genuino en el sentido de que no parece tener equivalente en el derecho comparado (2.1.). Por otro lado, las posibilidades de que se organice un referéndum como consecuencia de su aplicación son mínimas y lo convierten en un instrumento inadecuado a la par que insuficiente si reparamos en las demandas masivas de los ciudadanos que reclaman una mayor participación en el proceso de adopción de decisiones políticas, concretado fundamentalmente en la aprobación de leyes (2.2.).

2.1. - Un procedimiento original

El "referéndum de iniciativa compartida" fue introducido por la ley de revisión constitucional del 23 de julio de 2008 tras una enmienda de la oposición al vasto proyecto de reforma constitucional iniciado gubernativamente. El rechazo a una reforma de este tipo habría sido verdaderamente inoportuno en un momento en que la demanda de participación ciudadana era cada vez más acuciante y no son precisamente pocas las democracias extranjeras que, desde más o menos la misma época, han ido acometiendo paulatinamente la introducción en sus respectivos ordenamientos jurídicos de procedimientos de iniciativa popular directa o indirecta⁴⁶. Por lo tanto, la idea de una reforma en esta dirección fue aceptada, si bien una vez más atemperada con numerosas precauciones destinadas a evitar que este procedimiento pudiera entrañar una desestabilización del funcionamiento del régimen de la Quinta República. De este modo, se redujo considerablemente el posible impacto que hubiera podido tener dicha institución novedosa respecto del sistema representativo.

El procedimiento de "referéndum de iniciativa compartida" consta de varias etapas. La primera es la iniciativa como no podía ser de otra manera. En un procedimiento de referéndum, la iniciativa es decisiva en la medida en que su diseño determina que éste sea un instrumento más

⁴⁶ Ver concretamente el estudio de MOREL, L., « Types of referendums, provisions and practice at the national level worldwide », en : MOREL, L. y QVORTRUP M., *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, Routledge ed., 2018, pp. 27-59 y los anexos 1 et 2. Para las iniciativas legislativas de naturaleza no referendarias ver expresamente: CUESTA LOPEZ V. M., *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*, Thomson Reuters-Civitas, 2008 ; FATIN-ROUGE STEFANINI, M., DUMONT, H., « L'initiative citoyenne européenne à la lumière du droit constitutionnel comparé », en : DUBOUT, E., MARTUCCI, F., PICOD, F., (dir.), *L'initiative citoyenne européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2019, pp. 43-86.

o menos eficaz para influir en las políticas públicas, y más o menos factible como para ser utilizado cuando se estimare necesario.

En el referéndum de iniciativa compartida, la iniciativa es predominantemente parlamentaria, ya que una propuesta de ley de RIP debe ser apoyada por 1/5 de los diputados, es decir, el 20% de los parlamentarios (unos 184 parlamentarios como mínimo) y posteriormente secundado por una minoría del 10% de los ciudadanos, es decir, por la cifra nada desdeñable de 4,7 millones de ciudadanos franceses que se encuentren en el pleno goce de sus derechos políticos⁴⁷. La opción de un referéndum de índole predominantemente parlamentaria, en lugar de un referéndum de iniciativa popular, se justificó por la reticencia a introducir instituciones propias de la democracia directa tal y como existen en otros países, reticencia que seguramente sea fruto del desconocimiento de tales instituciones en Francia, ello además del temor a que los ciudadanos adopten posiciones extremistas en torno a cuestiones sociales de importancia⁴⁸. Finalmente, la censura a su introducción positiva en el seno del ordenamiento jurídico de la V República francesa obedece también a la contradicción que hubiera supuesto recomendar al mismo tiempo " la emancipación del Parlamento y la extensión excesiva del alcance de la democracia directa. Por tanto, (...) resultó indispensable asociar a los parlamentarios, desde su génesis, a un nuevo procedimiento"⁴⁹. Así, aquello que les fue concedido a los ciudadanos por un lado, se les sustrajo por el otro, debido evidentemente a la lógica general de la reforma constitucional que acaba de explicitarse.

⁴⁷ Art. 11 al. 3-7: "Se podrá celebrar un referéndum sobre un tema mencionado en el primer párrafo a iniciativa de una quinta parte de los miembros del Parlamento, con el apoyo de una décima parte de los electores inscritos en el censo electoral. Esta iniciativa adoptará la forma de un proyecto de ley y no podrá tener por objeto la derogación de una disposición legislativa promulgada hace menos de un año.

Las condiciones de su presentación y aquellas en las que el Consejo Constitucional verificará el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior se determinarán mediante una ley orgánica.

Si la proposición de ley no ha sido examinada por las dos Cámaras en un plazo fijado por la ley orgánica, el Presidente de la República lo someterá a referéndum.

En caso de que el proyecto de ley no sea aprobado por el pueblo francés, no podrá presentarse ninguna nueva propuesta de referéndum que verse sobre el mismo tema antes de que transcurra un plazo de dos años a partir de la fecha de la votación.

Cuando el referéndum dé lugar a la aprobación del proyecto o la propuesta de ley, el Presidente de la República promulgará la ley en los quince días siguientes a la proclamación de los resultados de la consulta".

⁴⁸ Este temor ya había sido expresado en el informe presentado el 15 de febrero de 1993 por el Comité consultativo para la revisión constitucional presidido por el Doyen Georges Vedel. El informe proponía un « referéndum d'iniciativa minoritaria ». El Comité de reflexión y proposición sobre la modernización et reequilibrio de las instituciones de 2007 (bautizado « Comité Balladur ») se inspiró del informe precitado y algunas de sus proposiciones fueron retomadas en la revisión constitucional del 2008.

⁴⁹ *Informe del Comité de reflexión y proposición sobre la modernización y el reequilibrio de las instituciones*, La documentation française, 2007, p. 74.

La manera en la que se ha previsto la iniciativa parlamentaria hace de este procedimiento un mecanismo accesible a las minorías. Concede así a los partidos minoritarios o de la oposición la facultad de proponer la adopción de una legislación determinada de forma más visible, al tiempo que les otorga la esperanza de que pueda erigirse en un medio más eficaz que la clásica iniciativa parlamentaria. No obstante, el número de parlamentarios necesarios para poner en marcha el procedimiento no deja de ser bastante elevado y requiere que la oposición se encuentre organizada de manera fuerte y unida, lo que rara vez ocurre. Esto implica que una fuerte demanda tenga que ser compartida por un partido con al menos 184 parlamentarios o por una coalición minoritaria, constituida claro está de diferentes partidos políticos que arribare a tal cifra. La iniciativa parlamentaria de este procedimiento constituye, pues, el primer obstáculo para su siguiente despliegue hacia el estadio popular del procedimiento. De hecho, hasta la fecha, sólo una iniciativa ha sido capaz de reunir suficientes apoyos parlamentarios como para iniciarse la etapa procesal consistente en la obtención del necesario sostén popular⁵⁰. Una segunda barrera, que encuentra su justificación en el principio del Estado de Derecho, es la revisión previa y obligatoria por parte del Consejo Constitucional de la conformidad de la propuesta parlamentaria tanto con el ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 11 como, en abstracto, con la Constitución⁵¹. Este control se realiza en el plazo de un mes desde la transmisión de la propuesta. A diferencia del referéndum gubernamental o parlamentario (referéndum del artículo 11, apartado 1), el ámbito de este procedimiento es estrictamente legislativo y, por tanto, le está vedado revisar la Constitución.

La Constitución limita recurrentemente a la propuesta en el sentido de indisponer, por un lado, la derogación de una norma legislativa que hubiera sido adoptada en el plazo de hace menos de un año y, por otro, la imposibilidad de que la iniciativa tenga por objeto una cuestión sobre la que otra propuesta anterior hubiera conseguido que su adopción se decidiera en referéndum en los dos años anteriores. Durante la revisión de la Ley Orgánica relativa a la aplicación del artículo 11 de la Constitución, el Consejo Constitucional también especificó que la condición de admisibilidad de naturaleza financiera contenida en el artículo 40 de la Constitución era aplicable igualmente a las propuestas presentadas en el contexto normativo del apartado 3 del artículo 11, es decir, de la iniciativa compartida⁵². Esto significa que cualquier propuesta que

⁵⁰ Asamblea Nacional, *Proposition de loi présentée en application de l'article 11 de la Constitution visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris*, n° 1867, presentado el 10 de abril de 2019.

⁵¹ Este control previo está previsto en el artículo 11 apartado 4, el artículo 61 apartado 1 de la Constitución y los artículos 45-1 a 45-6 de la Ley Orgánica sobre el Consejo Constitucional.

⁵² Conseil constitutionnel, decision n° 2013-681 DC, 5 diciembre 2013. Las Asambleas parlamentarias no pueden practicar ellas mismas este examen, mientras que sí lo hacen cuando se trata de proyectos de ley gubernamentales

implique ya sea una reducción de los recursos públicos, la creación de un nuevo gasto público o el aumento de los mismos será rechazada por el Consejo Constitucional.

La tercera barrera, que, además, se nos antoja como la más difícil de superar, es la del apoyo público. El umbral requerido del 10% del electorado es excesivamente alto puesto que constituye una labor ardua en extremo la de movilizar a 4,7 millones de ciudadanos en un período de 9 meses, a menos que existiere una demanda ciudadana realmente fuerte que no hubiera sido ya atendida por los parlamentarios. Hasta la fecha, ninguna propuesta ha podido alcanzar la cifra lo cual da muestras de su dificultad⁵³.

Aún cuando el texto propuesto contare con el apoyo del 10% del electorado, no existe garantía alguna de que finalmente se celebre el referéndum. El Presidente de la República, por su parte, sólo estaría obligado a organizar un referéndum si ambas Cámaras no hubieran examinado la propuesta al menos una vez en los seis meses siguientes a la decisión del Consejo Constitucional que valida el apoyo de la minoría de ciudadanos. El examen parlamentario emerge, pues, como la cuarta barrera. Este examen puede ser muy liviano, limitándose a discutir la oportunidad de tramitar el texto en comisión, comprendiendo también la posibilidad de adoptar una decisión que suponga no incluirlo en el orden del día de los debates en una de las dos Asambleas (lo que se conoce como la votación de una moción previa que decida el rechazo de la propuesta sin que se debata sobre el fondo). Sin embargo, teniendo en cuenta el peso de la opinión pública y el apoyo popular al texto, es concebible que tal inscripción en el orden del día se produzca aún si la Asamblea a la que se remite la propuesta decidiera finalmente rechazarla. Además, la lógica mayoritaria que gobierna el Parlamento hace que, aunque esta institución constituya una nueva prerrogativa para la oposición, la sustanciación del procedimiento y su éxito siga en manos de las mayorías contingentes en cada una de las dos Cámaras. Ahondando aún más en la insuficiencia de esta nueva iniciativa, es totalmente posible que el Gobierno o los propios parlamentarios presenten un texto sobre el mismo sujeto como contraproyecto o proyecto paralelo. El procedimiento en conjunto está pensado, en definitiva, para evitar el recurso al referéndum, siendo su verdadero objetivo principal introducir en la agenda del Parlamento, y al

o de proposiciones de leyes parlamentarias ordinarias. Este examen por el Consejo Constitucional es, por tanto, una de las originales de este de las proposiciones de ley del artículo 11 apartado 3. Ver por ejemplo : OLIVA, E., « « Initiative partagée » et protection constitutionnelle des finances publiques », *Revue française de droit constitutionnel*, 2014, 99, pp. 676-682.

⁵³ La Guía de la democracia directa elaborada por el Instituto europeo para la iniciativa y el referéndum ha podido contrastar, según la experiencia comparada, que “*los grandes quórum de firmas (más del 5% de votantes) disuaden a la mayoría de los individuos y organizaciones de utilizar los instrumentos de la iniciativa popular y el referéndum popular, mientras que los obstáculos muy altos (10% o más) hacen que no se puedan utilizar estos instrumentos*”. Ver al respecto KAUFMANN, B., BÜCHI, R., Y BRAUN, N., *Guía de la democracia directa en Suiza y más*, Wabern: Benteli Hallwag Druck SA, 2007, p. 184.

mismo tiempo en la del Gobierno, la necesidad de la reforma que se propone. Por tanto, que la iniciativa compartida desemboque finalmente en una votación popular de índole referendaria no constituye ciertamente su objetivo prioritario. La lógica representativa imperante en el sistema francés mantiene su dominio en orden a garantizar el control de la expresión directa de los ciudadanos por medio del referéndum. En resumen, el referéndum de iniciativa compartida no puede considerarse verdaderamente un referéndum fruto de una iniciativa popular en sentido estricto y ni siquiera adquiere, en puridad, un carácter compartido. Realmente, el nombre con el que se debería haber definido este novedoso procedimiento no es otro que el de "Iniciativa parlamentaria minoritaria apoyada popularmente". En puridad, en tanto que no se pretende que la iniciativa provenga de los ciudadanos, las siglas RIP⁵⁴ deberían comprenderse como usurpadas deliberadamente.

Hasta el momento sólo se ha presentado una propuesta por parte de una minoría parlamentaria, pero ésta no ha prosperado. Varios miembros de la doctrina han denunciado que esta reforma representa un "*usine à gaz*" (bomba de humo en español), por utilizar la expresión francesa, es decir, un mecanismo con vistas a no funcionar jamás.

2.2. – Un procedimiento difícil de poner en práctica

Hasta ahora, se han presentado cuatro propuestas sobre la base del artículo 11 apartado 3⁵⁵, pero sólo una ha conseguido reunir los suficientes apoyos parlamentarios como para resultar admitida. Los temas sobre los que las mismas han versado son heterogéneos y van desde el restablecimiento del impuesto sobre el patrimonio⁵⁶, la lucha contra el yihadismo⁵⁷ o la no privatización de la compañía aeroportuaria de París⁵⁸ hasta el bienestar de los animales⁵⁹.

⁵⁴ Referencia al *référéndum d'initiative partagée*, en español *referéndum de iniciativa compartida*.

⁵⁵ No hay ningún registro oficial de las proposiciones presentadas en el marco del artículo 11 apartado 3 y la búsqueda en la página de cada una de estas Asambleas es difícil porque estas proposiciones no son necesariamente registradas si la cifra de 1/5 de los parlamentarios no es alcanzada.

⁵⁶ BOICHOT, L., « Le PS s'embourbe dans son référendum sur l'ISF », sur www.lefigaro.fr/politique/le-scan/ 28 de marzo de 2019, consultado al 24 de junio de 2021 ; PEURON, L., « Le PS a le RIP fier sur ADP, honteux sur l'ISF », France Inter, 10 mai 2019, <https://www.franceinter.fr/politique/le-ps-a-le-rip-fier-sur-adp-honteux-sur-l-isf> consultado el 24 de junio de 2021.

⁵⁷ DUPONT-AIGNAN, N., *Proposition de loi n° 1749 visant à soumettre au peuple français, à travers la procédure du référendum d'initiative partagée, l'instauration de mesures d'exception contre les djihadistes français ayant combattu en Irak et en Syrie*, 6 mars 2019, Assemblée nationale.

⁵⁸ Proposition n° 1867 visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris presentada le 10 avril 2019 a la Asamblea Nacional: https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b1867_proposition-loi.pdf

⁵⁹ Proposition iniciada en 2020 par Niel, X., Simoncini, M., Granjon, J.-A. et Clément, H., <https://www.referendumpourlesanimaux.fr/proposition-de-loi> consultado al 25 de junio de 2021.

La única propuesta que consiguió el apoyo parlamentario demandado constitucionalmente -que tenía por objeto reafirmar el carácter de servicio público nacional de la explotación de los aeródromos de París- fue presentada el 10 de abril de 2019⁶⁰ causando un gran revuelo y, aunque no prosperó, tuvo una importante repercusión entre la opinión pública. En efecto, los parlamentarios que apoyaron esta propuesta se valieron de la vaguedad de los términos en los que se han formulado en el texto constitucional y en la ley orgánica las cláusulas que habilitan a la presentación de este tipo de iniciativas para utilizar el procedimiento del apartado 3 del artículo 11 como veto parlamentario a una ley que estaba a punto de ser aprobada definitivamente: la Ley sobre el crecimiento y la transformación de las empresas (conocida como Ley PACTE). Así las cosas, el objetivo de la propuesta de RIP debe entenderse en un contexto más amplio como el de la discusión en el interior del Parlamento del referido proyecto de ley, cuyo artículo 135 V autorizaba "la transferencia al sector privado de la mayoría del capital de la sociedad Aéroport de Paris". En resumen, tal disposición abría la puerta a que la privatización del aeropuerto de París se llevara a cabo. El uso de este procedimiento del artículo 11 apartado 3 estaba claramente dirigido a impedir, retrasar o al menos complicar la pretensión privatizadora del Gobierno presentando una propuesta contraria.

El Consejo Constitucional, habida cuenta de los poderes que le confiere la Constitución, se ha ocupado de esta propuesta para examinar su admisibilidad en relación con las condiciones establecidas por el artículo 11⁶¹. Entre tales condiciones figura la norma de que: "Esta iniciativa (...) no podrá tener por objeto la derogación de una disposición legislativa promulgada hace menos de un año". Los jueces constitucionales tuvieron que pronunciarse sobre una situación que no había sido prevista en el momento en que se efectuó la revisión constitucional del 23 de julio de 2008: la de la utilización del procedimiento del artículo 11 apartado 3 para oponerse a un texto en discusión en el Parlamento. En sus "observaciones sobre el proyecto de ley en aplicación del artículo 11"⁶² presentadas al Consejo Constitucional, el Gobierno demandó al Consejo que declarare su incompetencia para pronunciarse al respecto considerando que, dado que el Parlamento había aprobado la Ley PACTE un día después de que se presentara la propuesta de RIP, la iniciativa había sido "privada de su objeto". En efecto, apoyándose en una interpretación expansiva de las disposiciones del artículo 11 de la Constitución, el Gobierno

⁶⁰ Proposition n° 1867 presentada en la Oficina de la Asamblea nacional el 10 de abril 2019.

⁶¹ Decisión n° 2019-1 RIP du 9 mai 2019.

⁶² En línea en la página web del Consejo Constitucional en la sección sobre la decisión n° 2019-1 RIP. Consultado al 20 de junio de 2021.

consideró que el Parlamento podía "en cualquier momento" del procedimiento "intervenir bien para votar el proyecto de ley, bien para votar un texto con el objeto contrario". Esta interpretación permitiría de hecho a la mayoría parlamentaria extinguir inmediatamente una propuesta de RIP votando una propuesta, con independencia de que ésta fuera similar, contraria o simplemente supusiera disposición a examinarla⁶³. También argumentó que los parlamentarios habían intentado eludir el contexto procesal de la iniciativa compartida al presentar su propuesta justo antes de la aprobación de la ley para evitar así incurrir en la causa de inadmisibilidad que consiste en la prohibición de proponer un RIP en el plazo de un año desde la aprobación definitiva de una ley.

Sin embargo, adhiriéndose a una interpretación estricta del artículo 11, el Consejo Constitucional no siguió el criterio aducido por el Gobierno y validó la propuesta⁶⁴. De haberse adoptado una interpretación en la línea argüida por el Gobierno, el mecanismo RIP habría sido más debilitado si cabe aún, en tanto que al dar prioridad al Parlamento en todos los casos, se hubiera otorgado a la mayoría parlamentaria y al Gobierno la potestad de impedir cualquier propuesta de la oposición.

El resto del procedimiento tuvo un final mucho más previsible dado que no se alcanzó el número de firmas requerido. El 26 de marzo de 2020, el Consejo Constitucional constató que, de las 4.717.396 firmas de apoyo previstas, se habían recogido la cifra nada despreciable de 1.093.030⁶⁵. Ahora bien este fracaso no evita que merezca la pena que sea destacado que el uso de este procedimiento ha frenado la reforma de la Société Aéroport de Paris por parte del Gobierno, suspendiéndose la aplicación del proyecto de ley sin que, a fecha de junio de 2021, haya sido nuevamente reanudado.

En la evaluación realizada a colación de este primer experimento⁶⁶, el Consejo Constitucional tuvo la oportunidad de señalar varias dificultades, que podrían entrañar un carácter disuasorio para los participantes, suscitadas con ocasión de la operación de recogida de firmas por vía electrónica. Sobre todo, subraya, por un lado, que el número de apoyos requeridos es excesivamente elevado, y, por otro, que el carácter tan extremadamente hipotético de la

⁶³ Ver en este sentido concretamente las observaciones de réplica del diputado Gilles CARREZ, del 29 de abril de 2019, publicadas en la página web del Conseil constitutionnel. Consultada al 24 de junio de 2021.

⁶⁴ Decisión n° 2019-1 RIP du 9 mai 2019, *Proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris présentée le 10 avril 2019 a la Assemblée Nationale* <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2019/20191RIP.htm>

⁶⁵ Decisión n° 2019-1-8 RIP du 26 mars 2020.

⁶⁶ Decisión n° 2019-1-9 RIP du 18 juin 2020 – *Observations du Conseil constitutionnel sur les opérations relatives à la collecte de signatures sur la proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris.*

celebración de un referéndum debería reformarse, pues ambos aspectos combinados edifican un procedimiento verdaderamente desalentador para los ciudadanos que pudieran pensar en recurrir a esta nueva iniciativa.

Lo más irónico de esta situación es que, pese a que nadie creía realmente en esta nueva institución, permitió a la oposición movilizarse contra un proyecto del gobierno. Aunque su alcance es muy reducido, los primeros experimentos han revelado capacidades insospechadas que no fueron imaginadas por el legislador de aquel entonces. Del mismo modo, aunque la cuestión relativa al bienestar animal no haya aún desencadenado un procedimiento de RIP que haya llegado a su conclusión, la popularidad de esta causa amplificada por las asociaciones de defensa de los animales ha llevado a la presentación de otro proyecto de ley, apoyado por varios grupos parlamentarios. Tal proyecto se encuentra actualmente en fase de examen por las dos Asambleas⁶⁷ de que se compone el Parlamento francés, lo que demuestra que, aunque es muy poco probable que el procedimiento RIP tenga efectos directos, sí puede dar lugar a una serie de efectos indirectos verdaderamente interesantes. En cualquier caso, nuestro objetivo es dejar meridianamente claro que las referidas oportunidades resultan insuficientes si se contraponen a los deseos de los ciudadanos tanto de participar directamente en los procesos de toma de decisiones como de ser escuchados por sus representantes. En este contexto, sería necesario, por su conveniencia, que operara una reforma de los mecanismos de gobierno para introducir una participación más directa de los ciudadanos que no implique, empero, una modificación del fundamento eminentemente representativo del sistema.

3 - Experiencias actuales y posibles reformas

Desde las épocas imperiales bonapartistas, incluso desde la Revolución, los referéndums en Francia no han gozado de una buena reputación⁶⁸, reputación que, además, no mejora con el tiempo. Una gran parte de la élite política e intelectual se viene posicionando en contra de la utilización de los mecanismos referendarios y, como ya habrá podido el lector comprobar, el Brexit se ha aduce a menudo como un ejemplo paradigmático de la *mala praxis* referendaria. Por otro lado, los ciudadanos reclaman con cada vez más insistencia una mayor participación

⁶⁷ *Proposition de loi n° 3661 visant à renforcer la lutte contre la maltraitance animale*, el 14 de diciembre de 2020, Asamblea Nacional.

⁶⁸ DENQUIN, J.-M., *op. cit.*, note 6, p. 97 ; DERRIEN, X., *op. cit.*, note 6, p. 253 ; HAMON, F., *Le référendum, Etude comparative*, LGDJ, 2e ed., 2012, p. 87.

en la adopción de decisiones políticas. Esta demanda va de la mano del desarrollo de Internet y las redes sociales, los cuales permiten un acceso prácticamente universal al debate público. Sin embargo, ante la avalancha de información que circula por Internet y los medios de comunicación en general, los mensajes, las peticiones, las propuestas de las plataformas consultivas, a menudo espontáneas, e incluso las diversas manifestaciones en torno a ellas no disfrutan de la notoriedad que debieran, salvo cuando los grandes medios de comunicación se hacen eco de tales demandas. La reclamación del ciudadano sigue siendo inaudible, a pesar de la revolución que ha supuesto la aparición de estos nuevos medios de comunicación masiva, salvo cuando ésta se asocia a una acción violenta orientada ya sea al bloqueo o al choque institucional.

En definitiva, aunque todo el mundo pueda expresar una postura ahora accesible para todos y formar parte también del debate público sobre cualquier cuestión de índole política, los ciudadanos siguen sin sentirse adecuadamente atendidos. Francia y España muestran una actitud similar en este sentido, y la crisis catalana pudiera deberse, en tanto que una de sus posibles causas, a tal desatención. A pesar de que libertad de manifestación existe y es un derecho en vigor, las manifestaciones de la voluntad popular sólo son tenidas en cuenta, normalmente, cuando la violencia constituye su correlato. Sin embargo, las referidas protestas pueden ser peligrosamente desestabilizadoras para los gobiernos contingentes. Por consiguiente, sólo la institucionalización a través del Derecho de procedimientos de naturaleza directa podría permitir a los ciudadanos, en estos dos países, adquirir la satisfacción que supone gozar de un acceso real al *ágora* política e incluso participar en el proceso de elaboración de las normas que los rigen.

Esta voluntad de participación se ha manifestado, por ejemplo, en la demanda de, hasta ahora, una minoría de introducir un Referéndum de Iniciativa Ciudadana (RIC) - o referéndum de iniciativa popular (RIP) en español (3.1.). La respuesta de los poderes públicos ha sido proponer otros medios de participación más flexibles y, a la vez, menos gravosos para las autoridades (3.2.).

3.1.- El deseo de un auténtico referéndum de iniciativa ciudadana

Como hemos visto, el análisis del procedimiento de "referéndum de iniciativa compartida" no puede resolverse satisfactoriamente. Además, esta novedosa institución no ha cambiado en

prácticamente nada las potestades de que disponen de los ciudadanos, quiénes aún carecen de la oportunidad en Francia de proponer directamente la adopción de una ley. Sin embargo, desde hace varios años la crisis de confianza hacia los representantes sigue una tendencia al alza y los ciudadanos manifiestan constantemente su voluntad de ser escuchados. En otoño de 2018, Francia vivió un movimiento contestatario de gran envergadura, la conocida explosión popular de los llamados "chalecos amarillos". El motivo que subyace a tal reivindicación, y que le da su nombre, radica en que los manifestantes habían optado por llevar los chalecos de advertencia obligatorios en todos los vehículos, los cuales revisten dicho color. En un principio, este movimiento se opuso a una subida de los precios de los combustibles, pero, habiendo cedido el gobierno a tal pretensión, tal allanamiento espoleó aún más si cabe al movimiento popular. La única demanda en torno a la cual la mayoría de estos manifestantes estaba de acuerdo fue la introducción de un referéndum de iniciativa popular llamado Referéndum de Iniciativa Ciudadana (RIC). La iniciativa popular solicitada tenía cuatro objetivos⁶⁹ :

- proponer leyes que se someterían directamente a referéndum si se alcanzaren los umbrales de apoyo,
- proponer reformas constitucionales en las mismas condiciones,
- solicitar la derogación de una ley o su suspensión antes de su entrada en vigor (referéndum suspensivo),
- permitir la destitución de los cargos electos (revocación popular o *recall*).

Esta tipología de escrutinios ligados a una misma institución se ha bautizado con las siglas de RIC "CARL" que se desglosa en los siguientes sustantivos: "constitucional, abrogatorio, revocatorio y legislativo".

La previsión detallada de estas instituciones de democracia directa no fue efectuada en los albores del movimiento. Merece la pena destacar debido a su relevancia, que, además, en sus comienzos, el movimiento de los chalecos amarillos carecía de un verdadero líder entre sus filas⁷⁰. Más tarde, de manera paulatina, surgieron ciertas personalidades, más o menos moderadas, para intentar tomar la palabra entre los partidarios del movimiento⁷¹. Para el

⁶⁹ MAGNI-BERTON R. y EGGER, C., *RIC: le Référendum d'initiative citoyenne expliqué à tous. Au cœur de la démocratie directe*, 2019, Limoges, FYP éditions, p. 31.

⁷⁰ Para una información detallada concerniente al movimiento, ver por ejemplo : *Les gilets jaunes : une querelle des interprétations*, Lignes 2019/2 (n° 59).

⁷¹ « Qui pour représenter les gilets jaunes ? », *ladepeche.fr*, 27 novembre 2018 : <https://www.ladepeche.fr/article/2018/11/27/2914369-qui-pour-representer-les-gilets-jaunes.html> Consultado el 20 de junio de 2021.

gobierno constituía una cuestión de vital importancia el poder encontrar interlocutores válidos entre sus miembros con los que poder discutir y deliberar. No obstante, las posiciones asumidas públicamente por diferentes miembros del movimiento suscitaron tensiones en su interior. Los representantes designados por cierto sector o quiénes, por su carisma, tomaron la palabra no consiguieron obtener un apoyo unánime en el seno del colectivo. Además, la idea misma de la representación era claramente rechazada por una importante corriente integrante del movimiento.

Con todo, poco a poco se fueron organizando plataformas online con el objetivo de dar continuidad al colectivo de los Chalecos Amarillos reivindicando, conjuntamente, las asambleas ciudadanas a la irlandesa y las principales reivindicaciones en torno al RIC⁷². En este marco, las ambiguas propuestas anteriores adquirieron un nivel de concreción del que antes carecían. En concreto, se propuso que el umbral de apoyo a la iniciativa popular se fijara en una cifra oscilante entre las 500.000 y el millón de firmas.

Puede afirmarse sin reservas que estas propuestas fueron revolucionarias en Francia. Aunque la iniciativa popular haya sido reivindicada de manera más o menos constante desde el período revolucionario⁷³, tal institución propia de la democracia directa nunca ha sido insertada en el ordenamiento jurídico, ni siquiera en la Constitución de 1793⁷⁴. En estas turbulentas condiciones, la reforma demandada tenía efectivamente unas posibilidades de éxito muy reducidas, sobre todo porque la combinación de procedimientos de iniciativa popular con el referéndum-veto y la destitución popular de los representantes electo habría tenido un impacto significativo para el sistema eminentemente representativo francés. Estas herramientas populares se consideran, de hecho, “*el trío ganador*” de las instituciones de la democracia directa. Es cierto que las proposiciones legislativas o de reforma constitucional bajo la forma de una iniciativa popular directa y constitutivas, en consecuencia, de una alternativa al procedimiento legislativo ordinario al permitir a los ciudadanos sustituir completamente al parlamento en pro de su sumisión *ad referendum* no están muy extendidas en la realidad

⁷² Ver en particular en el sitio « Portail gilets jaunes » : <https://www.giletsjaunes-coordination.fr> Consultado el 20 de junio de 2021.

⁷³ Ver en particular DENQUIN, J.-M., *op. cit.*, note 6, p. 30 y s.

⁷⁴ Entre a las propuestas que se realizaron en dicha dirección en aquella época, es ampliamente destacada y admirada por la doctrina la elaborada por Condorcet (MERCIER A.-C., *op. cit.*, note 37). Por lo que se refiere a la doctrina más reciente, Raymond Carré de Malberg en lo que era el Constitucionalismo de principios del Siglo XX también se mostró partidario de la iniciativa popular como elemento necesario para complementar la esencia representativos de nuestros sistemas en un conocido artículo : CARRÉ DE MALBERG, R., « Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, vol. 48, 1931, pp. 225-244.

comparada⁷⁵. Suele ser más habitual que las propuestas de los ciudadanos se dirijan al Parlamento invitándolo únicamente a su inclusión en el orden del día de los debates parlamentarios (iniciativas "de agenda"⁷⁶), exactamente con el mismo fundamento *de iure* con el que las propuestas de iniciativa legislativa se ejercen por una Comunidad Autónoma o por los parlamentarios, además de por una fracción del pueblo, en el ordenamiento jurídico español. En este caso, el Parlamento realiza a la vez, por un lado, una función de filtro con vistas a rechazar las propuestas desmesuradas e irrealistas, puramente demagógicas o poco prácticas, y, por otro, su natural función como órgano de deliberación histórico que es en orden a revisar el contenido del texto, en particular para mejorarlo, aclararlo o conciliarlo con otras medidas. Sin embargo, no siempre la existencia de una iniciativa popular implica una exclusión completa del Parlamento respecto del procedimiento que se inicia con su ejercicio. Como acontece en Suiza, el gobierno y/o el parlamento -el Consejo Federal y la Asamblea Federal respectivamente- disponen de la posibilidad de pronunciarse expresando la opinión que les merece la propuesta emanada popularmente a través de mensajes⁷⁷. El Consejo Federal tiene también la opción de presentar una contrapropuesta directa elaborada parlamentariamente que se contrapone a la propuesta popular, así, el pueblo ha de elegir el día de la votación, en primer lugar, si prefiere la reforma del ordenamiento jurídico o el mantenimiento de su *status quo*, pudiendo votar a favor tanto de la propuesta popular como de la contrapropuesta parlamentaria. En este último caso, de obtener la mayoría absoluta de los votos ambas alternativas, el pueblo decide mediante su respuesta a una cuestión subsidiaria -conocido como el sistema del *double sí*- a cuál de las dos alternativas otorga su preferencia de resultar ambas aprobadas⁷⁸.

Esta combinación ganadora que venimos de presentar no consiguió seducir a la mayoría parlamentaria contingente que temía los posibles riesgos demagogos y destructores que pudieran entrañar tales instrumentos en relación con el sistema mayormente representativo en

⁷⁵ Suele citarse como ejemplo a Suiza en el orden federal y a determinados Estados de América, como California, porque, debido a la regulación heterogénea existente a nivel estatal en muchos casos la iniciativa popular se trata de una iniciativa "de agenda" con la finalidad de incluir una propuesta en el orden del día del debate parlamentario. Ver MAGNI-BERTON, R. y EGGGER, C., *op. cit.*, note 69, pp. 61-85 ; MOREL, L. « Types of referendums, provisions and practice at the national level worldwide », *op.cit.*, note 46.

⁷⁶ La iniciativa legislativa popular tal y como se encuentra regulada en España en el artículo 87.3 CE y en la Ley Orgánica 3/1984 de 26 de marzo.

⁷⁷ Ver por ejemplo Luc GONIN, *Droit constitutionnel suisse*, Schulthess, 2021, pp. 1223-1226.

⁷⁸ Ver Artículo 139b de la Constitución Federal y artículos 75a y 76 de la Ley Federal de Derechos Políticos de 17 de diciembre de 1976.

vigor⁷⁹. Sólo los partidos que podríamos situar en los extremos apoyaron estas propuestas⁸⁰. Ahora bien, se organizó una importante campaña en favor de la introducción del RIC -la iniciativa popular- a través de internet por ciudadanos partidarios del movimiento de los Chalecos Amarillos, desarrollada concretamente a través de una plataforma colaborativa. Tal campaña, así como los defectos puestos al descubierto con ocasión del experimento del referéndum de iniciativa "compartida", podrían haber llevado a reformar la Constitución con vistas a la introducción de una verdadera iniciativa popular de referéndum, aún cuando fuere de naturaleza indirecta y alcance no vinculante. Empero, éste no ha sido el camino elegido por el Jefe del Estado y la mayoría del *Palais Bourbon* que lo secunda, quiénes han mostrado su preferencia en favor de las instituciones propias de la democracia deliberativa en lugar de la democracia directa o participativa. Las respuestas institucionales al movimiento de los chalecos amarillos han sido de corte heterogéneo dando lugar a nuevos experimentos.

3.2. - Respuestas institucionales y experimentos

La reivindicación de los chalecos amarillos difícilmente podía suscitar la indiferencia del jefe del Estado y a su gobierno si tenemos en cuenta el apoyo popular que este movimiento fue capaz de demostrar, al menos durante sus primeros meses. Cuatro tipos de respuestas han intervenido en forma de contrapropuestas al RIC.

El primero fue la apertura del "Cahier de doléances" -o cuaderno de peticiones en español- en los ayuntamientos, evocando a lo practicado en 1789 en los prolegómenos del estallido revolucionario, junto con el establecimiento, además, de un "Gran debate nacional" que versaba sobre cuatro temas: fiscalidad y gasto público; la organización del Estado y de los servicios públicos; la transición ecológica; la democracia y la ciudadanía.

Este Gran debate nacional fue organizado a nivel local por asociaciones, colectivos o cargos electos mientras que a nivel nacional contó con la participación del Jefe del Estado. Los ciudadanos fueron convocados para que un profundo debate se desplegara en torno a estos

⁷⁹ Ver per ejemplo, STASSINET, L., « Emmanuel Macron écarte le RIC au profit du référendum d'initiative partagée », rtl.fr, 2019, <https://www.rtl.fr/actu/politique/emmanuel-macron-ecarte-le-ric-au-profit-du-referendum-d-initiative-partagee-7797501936> Consultado el 26 de junio de 2021.

⁸⁰ Concretamente el Partido La Francia Insumisa (LFI) que presentó una proposición de reforma constitucional en este sentido en la Asamblea Nacional que, por el contrario, fue rechazada : Proposition de ley constitucional en orden a instaurar la posibilidad de referéndums de iniciativa popular, n° 1558 , presentada el martes 8 de enero de 2019. Asimismo el Grupo parlamentario « Gauche démocrate et républicaine » presentó también la siguiente proposición de reforma: Proposition de ley constitucional con objeto de instaurar un referéndum de iniciativa popular propositivo y derogatorio de ámbito legislativo n° 2179 , presentada el viernes 19 de julio de 2019.

temas. Al mismo tiempo se puso en marcha una plataforma de participación vía internet para recoger las propuestas y opiniones originadas al respecto⁸¹. Se efectuaron unos resúmenes de todas las conclusiones a que tal debate dio lugar y fueron enviadas al Jefe de Estado y al Gobierno⁸². Esta experiencia innovadora tuvo un éxito probado⁸³ en la medida en que constituyó una experiencia verdaderamente deliberativa de ámbito local entre los ciudadanos merced de la exclusión en sus debates de representatividades del Estado como son el Presidente o los Ministros⁸⁴. Por otra parte, hasta la fecha, este Gran Debate Nacional no ha dado lugar a reformas concretas, lo que da la impresión de que "la montaña ha parido un ratón" -lo que en español podría asimilarse a la expresión popular "*reducirse a papel mojado*"⁸⁵.

La segunda respuesta, como corolario igualmente de este Gran Debate Nacional, revistió la forma de un proyecto de ley constitucional⁸⁶. Esta nueva propuesta propone flexibilizar el procedimiento del referéndum de iniciativa compartida al tiempo que impone una nueva garantía adicional. El artículo 69 del proyecto de ley, incluido en un nuevo Título intitulado "*De la participation citoyenne* (De la participación ciudadana)", prevé la reducción del número de firmas requeridas a los ciudadanos a un millón⁸⁷. La necesidad de introducir la nueva garantía adicional al procedimiento original se puso de manifiesto tras la primera propuesta de referéndum de iniciativa compartida presentada por una minoría parlamentaria respecto del reconocimiento del aeropuerto de París como servicio público nacional que ya hemos descrito en este mismo artículo. Si la enmienda propuesta entrara en vigor, se eliminaría la posibilidad de poder presentar propuesta alguna de iniciativa compartida para oponerse a un proyecto o

⁸¹ <https://granddebat.fr> Consultado el 25 de junio de 2021.

⁸² <https://granddebat.fr/pages/syntheses-du-grand-debat> Consultado el 25 de junio de 2021.

⁸³ BUGE, E. y MORIO, C., « Le Grand débat national : apports et limites pour la participation citoyenne », *Revue du droit public*, 20195, pp. 1206-1239 ; EUVE, F., « Le « grand débat » : un moment possible de vitalité démocratique », *Études* 2019/3 (Mars), pp. 5-6 ; PERRINEAU, P., « Le grand débat national : la démocratie participative à grande échelle », *Pouvoirs* 2020/4 (n° 175), pp. 113-129.

⁸⁴ En este caso, se trataba más bien de un juego de preguntas y respuestas sin un verdadero debate.

⁸⁵ Según la Fábula de Jean de La Fontaine : « La Montage qui accouche ».

⁸⁶ *Projet de loi constitutionnelle pour le renouveau de la vie démocratique*, n° 2203, du 29 août 2019. Ya se había presentado otro proyecto anteriormente en el verano de 2018 (Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace), pero se suspendió a raíz de un asunto en el que aparecía involucrado una persona cercana al Presidente, suspensión a la que terminó de contribuir definitivamente los acontecimientos que acompañaron al movimiento de los Chalecos Amarillos. Finalmente fue retirada por el Gobierno en 2019.

⁸⁷ Art. 69 ap. 1 - « Se podrá celebrar un referéndum sobre un tema mencionado en el primer párrafo del artículo 11 a iniciativa de una una décima parte de los miembros del Parlamento y de un millón de electores inscritos en el censo electoral. Esta iniciativa adoptará la forma de una propuesta legislativa. La propuesta no puede tener por objeto la derogación de una disposición legislativa que lleve menos de tres años en vigor, ni puede tratar la misma materia que una disposición introducida durante la legislatura y que esté siendo examinada por el Parlamento o haya sido definitivamente adoptada por éste sin que hubiera sido aún promulgada ».

propuesta de ley que se estuviere tramitando durante la legislatura. La oposición ya no podía utilizar el RIP a modo de veto con fines suspensivos del proyecto o proposición de ley en curso. En este mismo proyecto de revisión constitucional, también se propone ampliar el ámbito de aplicación del artículo 11 a las reformas relativas a la organización de los poderes públicos territoriales y a las cuestiones sociales.

En lo que se refiere al nuevo Título propuesto relativo a la participación ciudadana se dispuso asimismo la creación de un Consejo de Participación Ciudadana, que vendría a sustituir al actual Consejo Económico, Social y Medioambiental, pero ante la oposición de éste, se optó por su reformarlo en lugar de su supresión.

- La siguiente contrapropuesta estuvo representada por el desarrollo de formas más deliberativas de participación ciudadana mediante la convocatoria de la Convención Ciudadana del Clima. Tal Convención consistía en una asamblea de ciudadanos compuesta por personas elegidas a través de una votación. La Asamblea estaba integrada por 150 personas y su tarea consistía en formular propuestas, imbuidas de un espíritu de justicia social, destinadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, en, al menos, un 40% para 2030. Los miembros de la Convención presentaron 146 propuestas, pero sólo tres de ellas, dos de las cuales implicaban imperiosamente una reforma de la Constitución, han sido retenidas como susceptibles de ser sometidas a referéndum de los ciudadanos⁸⁸. Esta Convención tenía un carácter predominantemente deliberativo lo que permitía, consecuentemente, que la naturaleza de sus proposiciones fuera meramente consultiva para el gobierno. Seguramente, debido a este diferente alcance normativo entre las instituciones propias de la democracia directa y las de la democracia deliberativa, podría explicarse la preferencia mostrada por el Gobierno y su mayoría en torno a las mismas.

Este nuevo modelo de Asamblea Ciudadana se encuentra actualmente a la moda en muchos países⁸⁹, lo que no ha impedido que igualmente muchas críticas se alcen frente a los mismos puesto que, aún si los ciudadanos participan, carecen de la potestad jurídica de convocarlas y del poder de decidir el destino de su propuesta (adopción, rechazo o adopción de una versión modificada)⁹⁰. Al final, se presentaron varias propuestas al Parlamento como parte del Proyecto

⁸⁸ <https://www.ecologie.gouv.fr/convention-citoyenne-climat-146-propositions-retenues-emmanuel-macron>

⁸⁹ Ver en particular, COURANT, D., « À chaque démocratie son débat », *Revue Projet* 2019/6 (n° 373), pp. 59 à 64.

⁹⁰ Para los estudios recientes de los movimientos deliberativos, y algunas de las críticas: BLONDIAUX, L. y B. MANIN, B., (dir.), *Le tournant délibératif de la démocratie*, Les presses de SciencesPo, 2021 ; FATIN-ROUGE

de ley sobre el clima y la resiliencia⁹¹. De las tres respecto de las cuales el criterio de los participantes en la referida *ágora* recomendaba su sumisión a referéndum, sólo una fue retenida por el Jefe del Estado para ser presentada a votación, precisamente la de introducir la preservación de la diversidad biológica, el medio ambiente y la lucha contra el cambio climático en el artículo 1 de la Constitución. Sin embargo, es bastante probable que ninguna de estas propuestas se someta a votación en el actual contexto, justamente en este momento en el que cuando se escribe este artículo nos encontramos a menos de un año de las próximas elecciones presidenciales.

Por último, otras autoridades han tenido a bien igualmente reaccionar al movimiento de los Chalecos Amarillos al percatarse de la evidente conveniencia que representa para cualquier régimen que se describe como democrático el que las demandas de los ciudadanos deban tener un canal para ser escuchadas. Por ejemplo, aún cuando el derecho de iniciativa popular aún no ha sido introducido en el ordenamiento jurídico francés, la Asamblea Nacional y el Senado han ampliado el alcance del derecho de petición⁹² en 2020 abriendo la posibilidad de que los ciudadanos presenten peticiones en línea que, si reúnen un cierto número de firmas (500.000 para la Asamblea Nacional⁹³, 100.000 para el Senado⁹⁴) pueden ser examinadas, o incluso debatidas en el hemiciclo siempre que se cumplieren determinadas condiciones. Sin embargo, la presentación de estas peticiones, aunque sean apoyadas por un gran número de ciudadanos, carece de naturaleza vinculante para las Cámaras, lo cual es igualmente inmanente a las instituciones propias de la democracia participativa⁹⁵. El derecho de petición, aunque sea apoyado por una minoría de ciudadanos, no constituye en puridad un derecho de iniciativa popular⁹⁶. Además, su régimen jurídico está completamente dominado por las Cámaras en tanto que su regulación ha sido desarrollada en el marco de sus reglamentos internos, no estando

STEFANINI, M. y X. MAGNON, M., *Les assemblées citoyennes : nouvelle utopie démocratique ?*, Confluence des droits, Aix-en-Provence, 2021, a publicar.

⁹¹ *Projet de loi n° 3875 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*, Asamblea Nacional, 10 de febrero de 2021 : <https://www.ecologie.gouv.fr/loi-climat-resilience>

⁹² Artículos 147 a 151 del Reglamento de la Asamblea Nacional. Consultado el 20 de junio de 2021.

⁹³ Ver el sitio web de la Asamblea Nacional : https://petitions.assemblee-nationale.fr/pages/parcours_petition

⁹⁴ <https://petitions.senat.fr> Consultado el 20 de junio de 2021.

⁹⁵ Las instituciones de la democracia participativa permiten una cierta participación de los ciudadanos en los procesos de elaboración de normas aunque sin un carácter vinculante en cuanto al resultado, por ejemplo la iniciativa legislativa popular tal y como se encuentra regulada en España, y a las instituciones de la democracia deliberativa, consistentes en la reunión en un espacio público de cierto número de ciudadanos designados por su idoneidad para representar una imagen fiel de la sociedad que son convocados bajo la tutela estatal con el fin de que a través de tal argumentación se arriben a unas conclusiones que puedan ser clarividentes para las instituciones del Estado, en particular del Gobierno y del Parlamento.

⁹⁶ Lo mismo ocurre en el ámbito local, voir MERLAND, G., *op. cit.*, note 10, p. 470.

sujeta, en consecuencia, a las mismas mayorías parlamentarias que se predicán para la modificación de disposiciones constitucionales o legislativas y que constituyen un elemento nuclear de su protección. Dichas peticiones colectivas, pese a su alcance limitado, son idóneas para constituir un primer paso hacia una participación directa de los ciudadanos, pero su supresión por las mismas Asambleas sería relativamente fácil en virtud de las mayorías asequibles que son necesarias para la reforma de tal norma reglamentaria. Por último, debe ponerse de relieve que las cifras del derecho de petición colectiva ante el Consejo Económico, Social y Medioambiental ha sido rebajada a las 150.000 firmas pudiendo además el Consejo, actualmente, consultar al público por sorteo⁹⁷.

Conclusión:

En resumen, podemos concluir que los instrumentos de democracia directa en Francia -hasta ahora sólo de iniciativa presidencial o parlamentaria- son una especie en peligro de extinción. La disminución exponencial de su utilización se debe a varios factores. El primero de ellos es la censura a los clásicos referendos de iniciativa presidencial o parlamentaria, cada vez más criticados con el ejemplo del Brexit y el auge del populismo. De hecho, el referéndum de iniciativa presidencial no se percibe como una institución útil entre los líderes políticos en tanto que introduce una perturbadora imprevisibilidad en la dirección política del Estado. Estratégicamente, el temor al referéndum se canaliza en la imposibilidad de predecir de antemano cuál será el sentido de la decisión del pueblo una vez que se pronuncie en votación. En segundo lugar, la iniciativa mal llamada compartida de referéndum es inútil mientras permanezca la imposibilidad fáctica de que el procedimiento RIP funcione en la medida en que se mantengan los umbrales de recogida de firmas.

En tercer lugar, el Referéndum de Iniciativa Ciudadana tiene la capacidad de despertar un cierto temor fundamentado en que podría conducir a un sistema representativo hacia la apoplejía que supondría la imposibilidad de atender a todas las demandas de referéndum si la iniciativa popular se diseña jurídicamente en unos términos excesivamente accesibles.

En último lugar, las clásicas instituciones de democracia indirecta compiten ahora con los instrumentos de la democracia participativa y deliberativa cuya naturaleza no es vinculante para los representantes y gobernantes en lo que se atañe a la adopción de sus propuestas o su sumisión a referéndum. Por lo tanto, se antojan como más flexibles y fáciles de manejar por las

⁹⁷ Loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental.

instituciones representativas a los referendos decididos por el Jefe del Estado o propuestos por los ciudadanos. Sin embargo, ante el descontento constante de los ciudadanos respecto al modelo de funcionamiento de muchas de sus instituciones y el aumento progresivo de la participación directa en el extranjero, Francia probablemente tendrá, tarde o temprano, enfrentarse a la cuestión de si se introducen finalmente tales instituciones de la democracia directa, entre ellas la iniciativa popular de referéndum, incluso si, y seguramente de manera conveniente en orden a contribuir a la normalización e institucionalización de tal figura una vez introducida, el Parlamento tuviere la potestad de modificar la propuesta bajo determinadas condiciones o el Gobierno pudiese oponer su propia propuesta alternativa como acontece en la Confederación Helvética.