EL REFERÉNDUM EN EL CONTEXTO EUROPEO DESDE LOS AÑOS 80

Una reflexión sobre su impacto en el proceso de construcción europea

15/12/2016

Este breve estudio elaborado por la Fundación Hay Derecho analiza el uso del referéndum como mecanismo de democracia participativa por parte de los Estados Miembros de la Unión Europea desde el año 1980 y reflexiona sobre algunas de sus posibles consecuencias en el marco del proceso de construcción europea.

CONTENIDO

I.- CONSIDERACIONES GENERALES 3

II. LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA: DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA 10

III. REFERÉNDUMS CELEBRADOS EN LA UNIÓN EUROPEA 22

IV- EL PROCESO DE CONSTRUCCION DE LA UNION EUROPEA DESDE EL TRATADO DE MAASTRICHT. 33

V.- CASOS PARTICULARES 44

El caso húngaro 44

El caso griego 47

El caso británico 49

VI. ALGUNAS CONCLUSIONES 53

I.- CONSIDERACIONES GENERALES

No cabe duda de que el proceso de construcción europea tras el *Brexit* se encuentra ante un nuevo reto. El hecho de que la decisión del Reino Unido de separarse de la Unión Europea se haya producido –o vaya producirse, dado que se trata de un proceso presumiblemente largo e incierto- a consecuencia de la celebración de un referéndum supone también un factor fundamental a tener en cuenta en cualquier análisis sobre la utilización de instrumentos de democracia participativa o directa en el proceso de construcción (o deconstrucción, valga la expresión) de la Unión Europea.

El objetivo de este trabajo es analizar –desde un punto de vista no tanto teórico como práctico- los efectos de la utilización por parte de los Gobiernos de los Estados Miembros de los referéndums en este proceso, y teniendo en cuenta que en la mayoría de los supuestos la convocatoria de una consulta sobre cuestiones que afectan al proceso de construcción de la Unión Europea es decidida libremente por los Gobiernos nacionales atendiendo a muy distintas razones que intentaremos analizar. Efectivamente, en la mayoría de los supuestos no estamos hablando de consultas de carácter obligatorio de acuerdo con las normas constitucionales de los Estados Miembros sino de decisiones de tipo político que adoptan los Gobiernos nacionales en función de una serie de consideraciones que suelen estar relacionadas con las circunstancias o las necesidades de la política nacional o/y partidista.

Para entender bien el recurso a este instrumento es imprescindible tener presentes ciertas nociones básicas, desde el punto de vista de la teoría política, del significado de la democracia directa y sus relaciones con la democracia representativa. Por esa razón nos detendremos en algunos conceptos propios de la Ciencia Política que ayudan a entender el recurso al referéndum como mecanismo de legitimación de decisiones políticas de especial trascendencia.

Pero más allá de los análisis de tipo político o jurídico que podamos realizar acerca del concepto y la utilización del referéndum no podemos olvidar que el problema que plantea hoy en día su utilización en relación con cuestiones de especial trascendencia y complejidad en el marco de la Unión Europea surge del actual

contexto sociopolítico. En una etapa de especial incertidumbre y volatilidad del electorado, de movimientos políticos que buscan soluciones fáciles a problemas complejos o sencillamente de ciudadanos indignados este tipo de consultas presentan riesgos evidentes. No puede obviarse los problemas que surgen cuando estas convocatorias presentan un elevado componente emocional y se refieren a cuestiones muy técnicas o complicadas y se desarrollan en un ambiente de extrema polarización. En este último supuesto la respuesta del electorado se traducirá en una mayor participación –como hemos visto en el caso del *Brexit*- pero también en una mayor división de la ciudadanía en torno al resultado. Por otro lado, es evidente que el recurso al referéndum tiene mayor sentido cuanto más necesario es el "plus" de legitimación democrática necesario para adoptar una determinada decisión, lo que ocurre precisamente cuando se trata de decisiones especialmente relevantes para la sociedad o/y de decisiones sobre las que ya existe o cabe presumir una cierta división entre el electorado. Por lo tanto, no se trata de un problema fácil de abordar. En último término, la utilización del referéndum es un recurso más con el que cuentan las democracias avanzadas y como tal hay que considerarlo. Pero lo cierto es que se trata de un recurso cuya utilización es extremadamente delicada y compleja.

En todo caso, quizás la principal característica de un referéndum es su impacto político: los referéndums son infrecuentes (salvo en países como Suiza, por razones en las que no nos podemos detener aquí) y se convocan tradicionalmente en relación con cuestiones de especial trascendencia. Por otra parte sus resultados no son nada fáciles de prever, ya que es frecuente que entren en juego toda una serie de factores ajenos al objeto de la consulta. Tampoco la posición "oficial" del Gobierno convocante acerca de la respuesta deseada es una garantía de su triunfo; de hecho, los datos nos muestran que los Gobiernos convocantes pierden referéndums en un número relativamente significativo de casos.

Desde la perspectiva del proceso de construcción de la Unión Europea quizás la mayor preocupación en relación con este delicado instrumento democrático es la posibilidad de su utilización de forma irresponsable por ciertos Gobiernos, máxime en tiempos de incertidumbre y de temor, con los consiguientes riesgos para las

decisiones adoptadas en procesos tan complejos y tan costosos en términos de tiempo y consensos como los que tienen lugar en el ámbito de la Unión Europea. Adicionalmente hay que tener en cuenta el impacto que pueden tener el resultado de estos referéndums en otros Estados miembros en materias en las que ya ha habido cesión de la soberanía nacional a las instituciones europeas, lo que plantea nuevos problemas tanto de tipo conceptual o normativo como de tipo práctico.

Para muchos autores, dado que los referéndums convierten las cuestiones objeto de la consulta –sean las que sean- en preguntas en las que las únicas respuestas posibles son el *sí* y el *no*, las consecuencias inevitables (sí, como suele suceder, los partidos políticos nacionales defienden distintas posturas) son la simplificación de los debates y la polarización del electorado. Además, los referéndums ofrecen a la ciudadanía una oportunidad muy atractiva para pronunciarse en contra del Gobierno convocante aunque sea por razones totalmente ajenas a las que motivan la consulta. En último término, los referéndums pueden servir de eficaz herramienta para canalizar el descontento y el malestar de la ciudadanía con su clase política.

Por otra parte, la redacción de las preguntas exigen un esfuerzo de concisión y de simplificación por parte de los líderes políticos (que, no olvidemos, son siempre partidarios de una determinada postura) que puede conducir a preguntas engañosas o "preguntas-trampa" que induzcan al electorado a la confusión con la finalidad de favorecer una determinada opción. Así las cosas, no es fácil conseguir que las campañas previas a un referéndum sean no ya neutrales, sino simplemente informativas y rigurosas. Estas campañas pueden degenerar con relativa rapidez en campañas con un fuerte componente propagandístico o en las que la evidencia empírica es despreciada o no se considera relevante, como también hemos visto recientemente en la campaña del Brexit.

Por tanto, es importante tener en cuenta que los referéndums, sea cual sea su objeto, no suelen estar diseñados para favorecer un debate público sosegado y en profundidad de las cuestiones sometidas a consulta, ni tampoco un análisis empírico de las consecuencias de una determinada decisión. De ahí la importancia de

celebrarlos en el momento adecuado, que a nuestro juicio no es tanto (como suele ocurrir) al principio de los procedimientos de toma de decisiones y del debate público sobre la cuestión objeto de la consulta sino más bien al final de dicho proceso. Es decir, los referéndums no deben de ser tanto el punto de partida como el punto de llegada, como ocurre por ejemplo típicamente en los supuestos de aprobación de una nueva Constitución o de reforma constitucional en los Estados Miembros.

Porque hay que subrayar que –más allá de los supuestos en que es obligatorio realizarlos de conformidad con las normas de cada país- los referéndums pueden ser muy deseables o incluso inevitables en términos políticos. En nuestra opinión, su necesidad se deriva siempre de su elevado componente legitimador. Su potencial es indudable en cuestiones tales como una reforma constitucional, la adhesión a la Unión Europea (o la salida de la Unión Europea) o en general en cualquier otra decisión que requiera de una legitimación reforzada para asentar los principios rectores de la convivencia de una sociedad para un periodo de tiempo razonablemente prolongado.

Incluso puede defenderse la conveniencia de acudir a un plebiscito en aquellos supuestos, que también pueden existir, en que precisamente la división de una sociedad sobre una determinada cuestión ha llegado a un punto tal que sus legítimos representantes políticos no son capaces de llegar a alcanzar acuerdos razonables y duraderos sin apelar directamente a la ciudadanía. En estos casos parece razonable concluir que una vez que la polarización social ya existe y que los representantes electos (que son, por otra parte, los que suelen provocarla o utilizarla en beneficio de sus intereses partidistas) se consideran impotentes para remediarla la convocatoria de una consulta puede poner fin a esta situación, siempre, claro está, que reúna las necesarias garantías y que previsiblemente su celebración suponga una mejoría en relación con la situación preexistente. Este puede ser el caso de consultas relativas a cuestiones con importantes connotaciones personales y sociales, tales como el aborto, el matrimonio entre personas del mismo sexo, los acuerdos para acabar con el terrorismo o la lucha armada en un determinado país, etc.

En conclusión, los referéndums son un instrumento democrático de precisión que hay que utilizar con extremo cuidado. Por eso conviene

resolver varias cuestiones previas antes de convocarlos. Desde el índice de participación exigible para que su resultado sea considerado válido hasta la formulación concreta de la pregunta que se va a plantear al electorado hasta el porcentaje de votos necesario para considerar vencedora una determinada opción. De la misma forma, es imprescindible establecer con cautela todas las cuestiones relacionadas con el desarrollo de la campaña previa y, sobre todo, con la hoja de ruta a seguir una vez que se ha optado por uno de los dos resultados posibles, máxime en materias que exigen un proceso largo y complejo para alcanzar el objetivo final. También es importante delimitar quiénes serán el o los responsables políticos de ejecutar la decisión de la ciudadanía, particularmente cuando el Gobierno convocante resulta es el perdedor de la consulta.

En este sentido, si un Gobierno elegido democráticamente pierde un referéndum se produce inevitablemente un cierto choque de legitimidades entre los representantes electos y los ciudadanos que se han manifestado en sentido contrario. La interpretación de lo que supone esta colisión queda siempre en manos del Gobierno convocante, pero es evidente que perder un referéndum no es un problema menor para un Gobierno democrático. En todo caso, la indefinición en torno a una o varias de estas cuestiones introduce una enorme cantidad de incertidumbre en los procesos plebiscitarios, como hemos comprobado también recientemente, empezando por el problema de si el Gobierno -o el Presidente que lo representa- deben de dimitir.

Por esa razón, la decisión de convocar un referéndum es un asunto de enorme relevancia. Y resulta preciso determinar hasta qué punto y mediante qué mecanismos el resultado del referéndum vincula tanto jurídica como políticamente al Gobierno que lo ha convocado, especialmente cuando se pierde. Es fácil que los gobernantes derrotados encuentren excusas no ya para no abandonar el cargo sino incluso para matizar sus resultados; no olvidemos que, al fin y al cabo, su mandato representativo sigue vigente. De ahí que las reacciones políticas ante la pérdida de un referéndum (o ante la imposibilidad de aplicar sus resultados) hayan sido tan distintas en el Reino Unido, Hungría, Grecia o recientemente Italia. Estas respuestas responden más a su distinta cultura democrática e institucional que a las características y resultado de la propia consulta. Y no olvidemos

que esa cultura hoy por hoy es muy diferente en los distintos Estados Miembros, aunque compartan normas e instituciones.

Hay que insistir en esta idea: en la medida en que los gobernantes electos apuestan por un determinado resultado del plebiscito y los electores por otro es indudable que se produce una cierta deslegitimación de los primeros, que puede tener consecuencias políticas importantes, como hemos visto en el caso del *Brexit* con la dimisión del Primer Ministro. Es indudable que los ciudadanos convocados a un referéndum pueden aprovechar la oportunidad que se les brinda para pronunciarse no solo sobre la cuestión sometida a referéndum sino sobre el propio Gobierno convocante, en la medida en que pueden manifestar su oposición o su disgusto con sus políticas votando en contra de la opción "oficial" .

Pero no por esa razón hay que considerar a los referéndums como la antítesis o el reverso de la democracia representativa. En nuestras modernas democracias más bien sirven como instrumentos complementarios o adicionales en manos de la clase política. Efectivamente, los referéndums proporcionan con frecuencia los Gobiernos convocantes un margen de maniobra político que le puede resultar muy útil mejorando o bien su posición negociadora en el ámbito europeo (en el caso de referéndums que tienen que ver con materias competencia de la Unión Europea o con el propio proceso de construcción europea) o bien su propia situación política en el ámbito doméstico.

Hay que tener presente que son siempre los representantes electos y los Gobiernos democráticos los que deciden qué cuestiones se someten a consulta y cuando, y los que establecen las reglas del juego para cada caso, siendo además los principales intérpretes de sus resultados en términos políticos, aunque ciertamente no los únicos especialmente si los partidos de la oposición han apostado por otra opción.

En todo caso, el análisis de la historia de los referéndums celebrados en el marco de la construcción europea a lo largo de los últimos 30 años proporciona información muy relevante sobre estos aspectos. En particular nos interesa analizar con algo más de detalle los casos más destacados de referéndums convocados en los últimos meses que

presentan estas características, que son el referéndum griego y el húngaro.

Asimismo, hay que hacer una breve referencia al caso singular del *Brexit*, un referéndum convocado en clave de política interna que lleva finalmente a una decisión (la salida de la Unión Europea) que plantea importantes problemas a la hora de su implementación. No solo por la novedad, al ser el primer supuesto en que un Estado decide voluntariamente salir de la Unión Europea poniendo en marcha el art. 50 del Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE) que establece el mecanismo para la retirada voluntaria de un Estado miembro, sino por la enorme dificultad inherente al propio proceso de salida y las negociaciones que conlleva.

En este sentido, la inexistencia previa de una "hoja de ruta" para dicho procedimiento por parte del Gobierno nacional que convocó el referéndum(y de los partidos de la oposición defensores del "no") y las dificultades posteriores tanto de tipo político como jurídico que se están poniendo de manifiesto en el caso del Reino Unido merecen una reflexión.

En todo este análisis lógicamente hay que tener presente el marco jurídico e institucional de los referéndums en el marco de la construcción europea.

Por último, en el último capítulo realizaremos una serie de reflexiones finales sobre la utilización de los referéndums y su problemática en el marco los importantes retos que tiene planteados la Unión Europea.

II. LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA: DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

La democracia es una forma de gobierno que, etimológicamente, significa "poder del pueblo" y que se basa en el principio de que la soberanía reside en el conjunto de los ciudadanos, que toman las decisiones en base a mecanismos mayoritarios. La democracia puede adoptar, fundamentalmente dos formas:

- La democracia directa, en la que los ciudadanos reunidos de forma asamblearia deliberan y toman las decisiones por mayoría;
- La democracia representativa, en la que los ciudadanos eligen a una serie de representantes que son los que toman las decisiones en representación suya.

Existe, además, lo que se denomina la democracia participativa o semidirecta, que es básicamente una democracia representativa en la que se introducen mecanismos de participación directa de los ciudadanos para la toma de determinadas decisiones. La doctrina política considera que estos mecanismos son esencialmente tres: los referéndums, la iniciativa legislativa popular y los procedimientos revocatorios. Si en la última década muchos autores han teorizado sobre las posibilidades que las nuevas tecnologías e Internet permitan nuevas formas de participación directa de los ciudadanos en política y en la gestión pública, lo cierto es que estas nuevas formas de participación (como puede ser, por ejemplo, la elaboración de presupuestos públicos participativos) sólo existen en ámbitos territoriales reducidos normalmente a nivel local y tienen un carácter más bien experimental. Sin embargo lo que es cierto es que la crisis de la democracia representativa a la que enseguida haremos referencia aumenta indudablemente el atractivo de la democracia directa o participativa.

A día de hoy las democracias de los Estados Miembros de la Unión Europea son democracias representativas que incluyen en mayor o menor medida mecanismos de democracia participativa. Además su utilización, como veremos, varía mucho en función de sus respectivas culturas políticas e institucionales, muy dependientes -como es lógico- de su historia reciente.

Recordemos que la democracia representativa es una construcción que surge ante la imposibilidad material de poner en práctica la democracia directa entendida como en la antigua Grecia o en la concepción de Rousseau en sociedades complejas e industrializadas, con un gran número de ciudadanos y donde la variedad de intereses hace imposible la configuración de una única voluntad colectiva, la identificación de manera unívoca del "bien común". Para atender esta necesidad se desarrolla la teoría democrática liberal, desarrollada por autores como Locke, Montesquieu, Stuart Mill o Madison, que configura nuestro concepto de democracia representativa. En este modelo el pueblo mantiene la titularidad del poder, la soberanía, pero delega el gobierno en manos de unos representantes elegidos periódicamente a través de procesos electorales, lo que permite, entre otras cosas, proteger a la minoría de la "tiranía de la mayoría" (Tocqueville) estableciendo sistemas de contrapesos ("checks and balances") y garantizando, en último término, la libertad individual. Se trata de un modelo político íntimamente ligado al desarrollo del liberalismo económico. En la medida en que la búsqueda del equilibrio entre la libertad individual y el bien común ha estado siempre presente en el concepto mismo de democracia y se trata por definición de un equilibrio inestable podemos decir que la democracia siempre ha estado "en crisis".

Por otro lado, la articulación de la competencia electoral a través de los partidos políticos y el nacimiento de los partidos de masas y su evolución posterior, ha marcado el debate respecto a la verdadera naturaleza democrática del sistema representativo moderno. Kelsen afirmaba que "sólo la ilusión o la hipocresía puede creer que la democracia sea posible sin partidos políticos", pero otros autores consideran que los partidos políticos son estructuras oligárquicas sin base democrática, tal y como afirmó ya a principios del siglo XX Robert Michels al formular su famosa *ley de hierro de la oligarquía* según la cual "la organización es la madre del predominio de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegantes. Decir organización es decir oligarquía".

Las teorías elitistas, como la de Schumpeter, que define la democracia como un "mero" método de elección de élites a través de la lucha competitiva por el voto de los ciudadanos, proponen una

visión de la democracia contemporánea que pretende ser más realista, pero que es rechazada por los autores que consideran que estas teorías niegan la posibilidad de perfeccionar nuestros sistemas democráticos a través de una mayor participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones.

La crisis de la democracia representativa, y hasta cierto punto del parlamentarismo, que sufre Europa desde hace décadas o incluso, que puede considerarse (como creen muchos autores) intrínseca al propio modelo se ha visto agravada en los últimos diez años debido a la Gran Recesión y a los retos que plantea la globalización[1]. Esta crisis, unida a lo que se percibe como una débil o inadecuada respuesta institucional y política, se ha materializado en una fuerte desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones democráticas, nacionales y europeas y, especialmente, hacia los partidos políticos que constituyen la esencia de la democracia representativa.

De hecho, la crisis de la representatividad está muy relacionada con la negativa percepción que tienen los ciudadanos del funcionamiento de los partidos políticos y de la colonización que han llevado a cabo de muchas de las instituciones del Estado[2] y la sociedad, tales como los organismos de supervisión y control, la Administración pública, los medios de comunicación o las propias instituciones educativas[3]. De esta manera, los partidos políticos aparecen como "instituciones extractivas" por excelencia, y sus miembros como pertenecientes a una clase aparte profundamente desconectada de las preocupaciones del ciudadano ordinario. En paralelo, aumenta la tendencia a buscar fórmulas de participación directa que eviten o limiten el papel de esos intermediarios o agentes (los políticos y sus partidos) en los que los ciudadanos ya no confían.

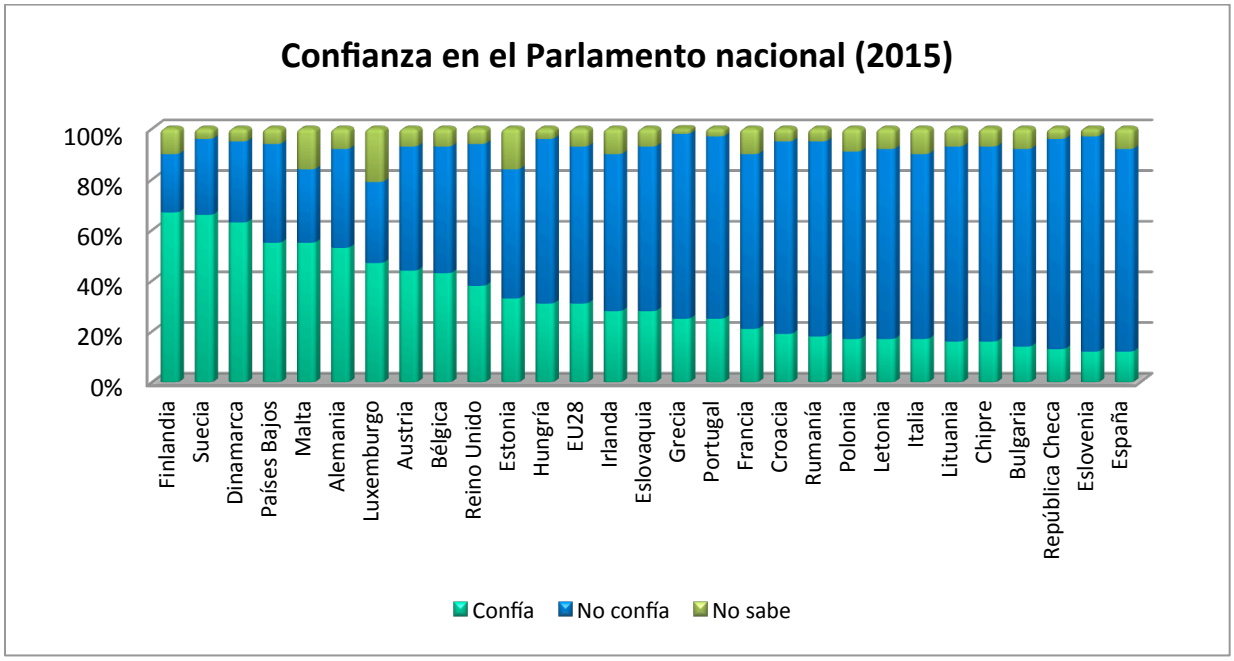
---

[1]Ver David Held (1995): Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance. Cambridge: PolityPress.

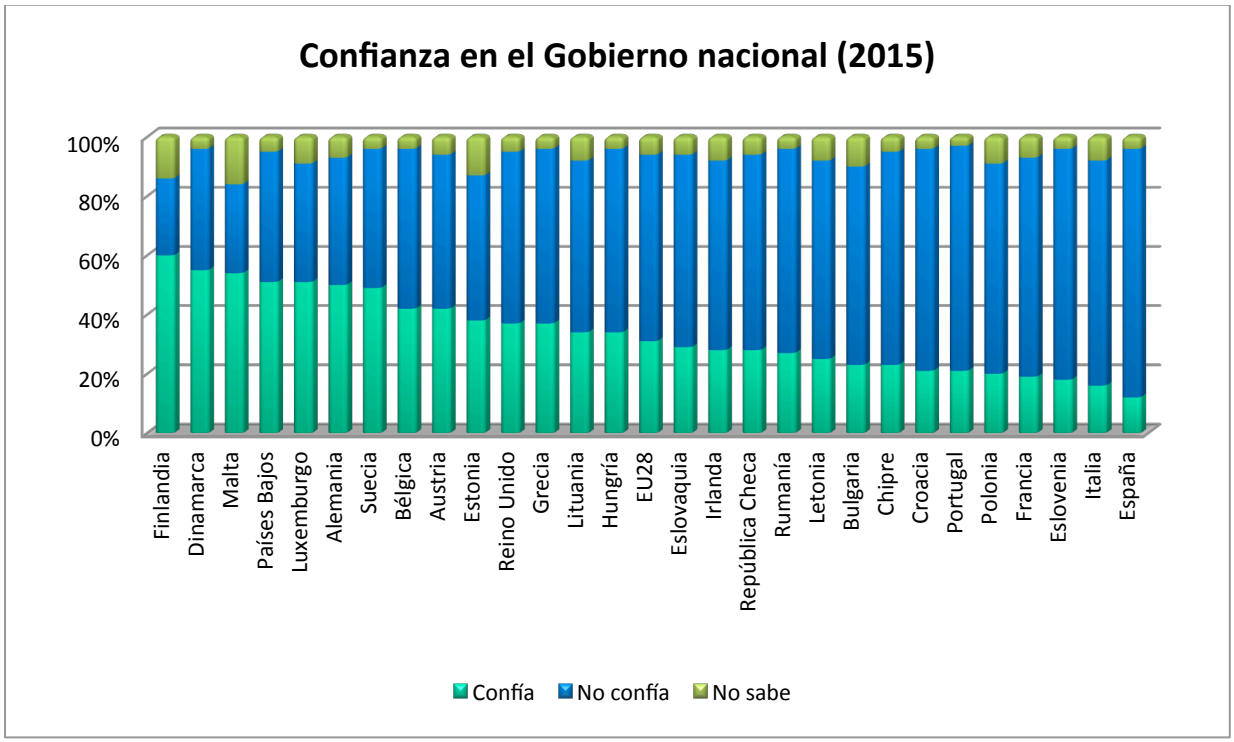
[2] La participación como respuesta a la crisis de la representación: el rol de la democracia participativa. Alfredo Ramírez Nárdiz. UNED. Revista de Derecho Político. N.º 90, mayo-agosto 2014, págs. 177-210

[3] Von Beyme (1995)

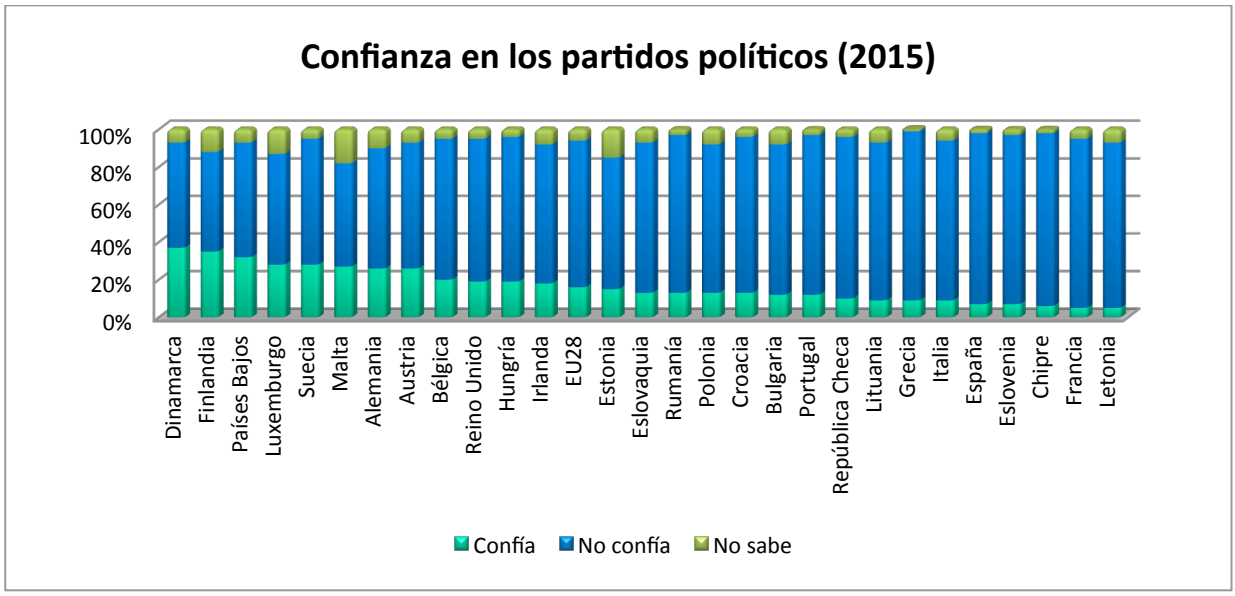
Se suelen utilizar como indicadores para valorar la existencia de esta crisis de la democracia representativa elementos tales como la participación electoral, la afiliación a partidos políticos y sindicatos o los índices de confianza en partidos políticos e instituciones. A continuación mostraremos algunos datos sobre confianza de los ciudadanos en las instituciones y los partidos políticos a nivel nacional en los distintos países en la UE28 donde se aprecian perfectamente los bajos índices de confianza, especialmente en algunos países.



Fuente: Eurobarómetro, Primavera 2015



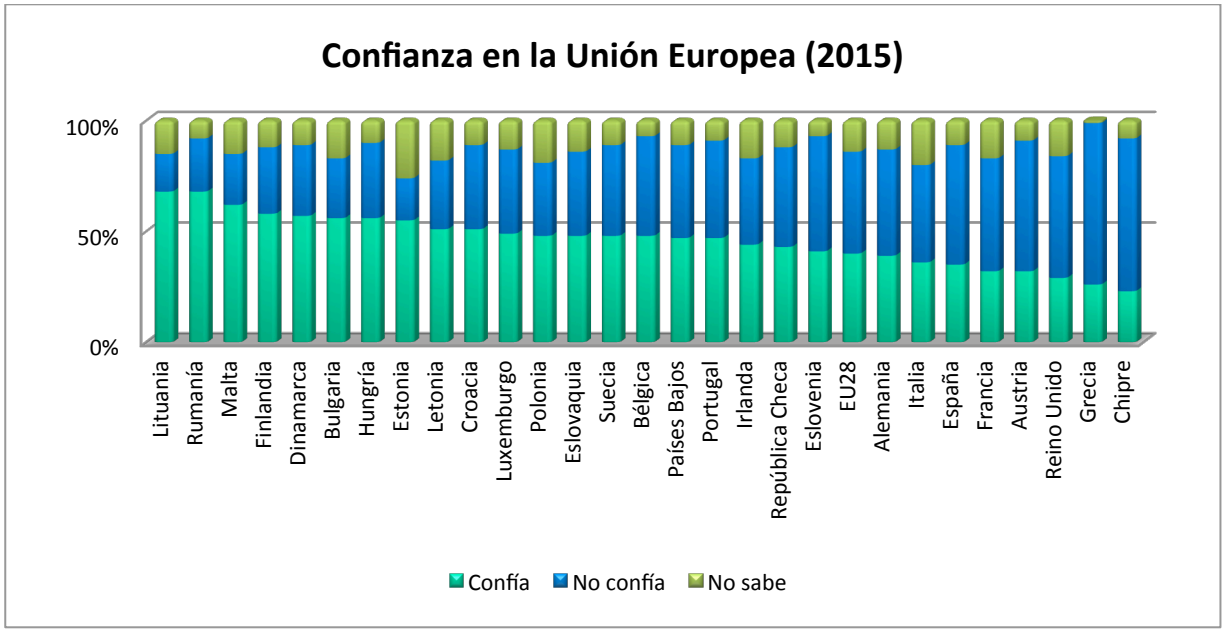
Fuente: Eurobarómetro, Primavera 2015



Fuente: Eurobarómetro, Primavera 2015

Podemos concluir que los políticos y los partidos políticos son considerados por los ciudadanos como uno de los grandes problemas actuales de nuestros sistemas democráticos y que la articulación de la democracia representativa a través de los partidos políticos es percibida como uno de los orígenes del déficit democrático actual.

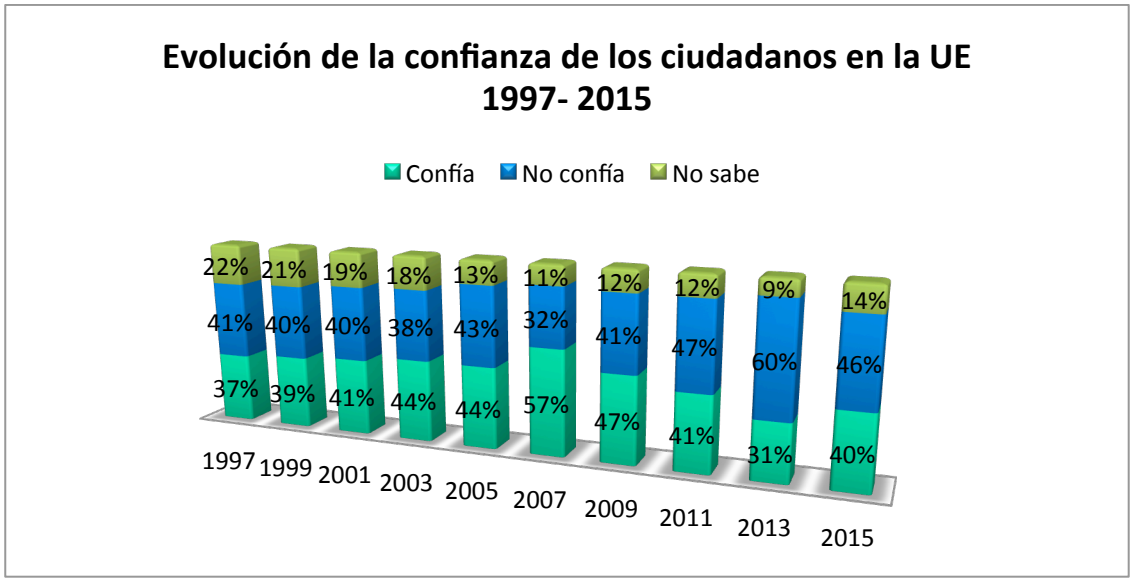
La situación es ligeramente más positiva cuando se pregunta a los ciudadanos sobre su nivel de confianza respecto de la Unión Europea, como podemos ver en el siguiente gráfico.



Fuente: Eurobarómetro, Primavera 2015

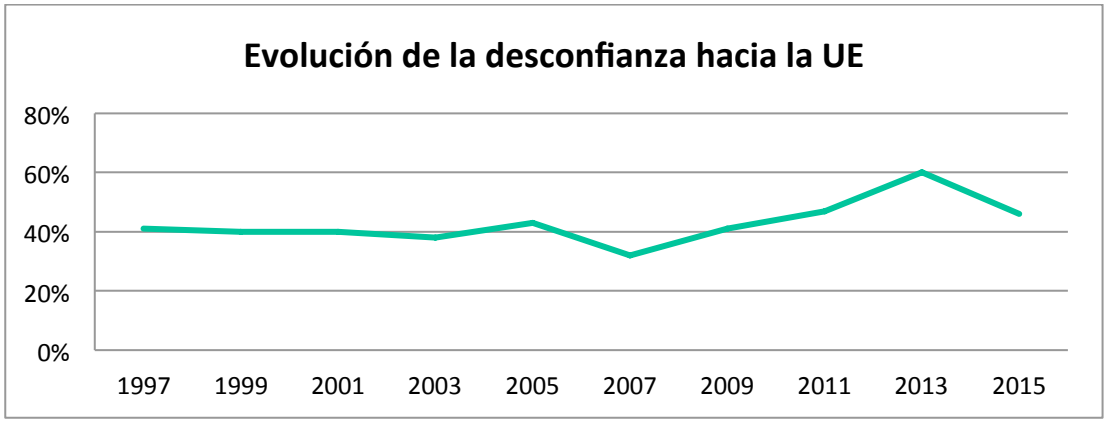
Sin embargo la evolución de los últimos años ha llevado a importantes aumentos en el nivel de desconfianza de los ciudadanos hacia la Unión Europea, que registró un incremento del 60% en el año 2013, aunque mejoró en el año 2015 (46%) que es último dato disponible. En 2015 el número de ciudadanos que no confían en la Unión Europea (46%) sigue superando al del número de los ciudadanos que sí confían (40%) aunque el desequilibrio es menor que en años anteriores. Al inicio de la crisis (2007) el número de ciudadanos que no confiaban en la Unión Europea era del 32% frente a un 57% que sí confiaba. La serie además produce la sensación de que esta confianza o desconfianza tiene una relación directa con las

decisiones que se han ido adaptando por las instituciones comunitarias en relación con la crisis económica. En todo caso, mucho antes de la crisis económica, por ejemplo 1999 o 2001, lo cierto es ya existía un equilibrio entre el número de ciudadanos que confiaba y el que desconfiaba de la Unión Europea.



Elaboración propia en base al Eurobarómetro

Si vemos la evolución únicamente de la desconfianza hacia la EU se ve más claramente cómo alcanzó su máximo histórico en el año 2013, cuando alcanzó el 60%.



Elaboración propia en base al Eurobarómetro

En este contexto son muchos los autores y los políticos que defienden que los mecanismos de democracia participativa, tales como los referéndums, la iniciativa legislativa popular o los mandatos revocatorios pueden contribuir a mejorar la relación de los ciudadanos con sus representantes, incrementando la actual legitimidad del sistema democrático tanto en el ámbito de la Unión Europea como en el de los Estados Miembros.

Recordemos que la iniciativa legislativa popular es una herramienta de democracia participativa a través de la cual los ciudadanos pueden presentar iniciativas de ley que, siempre que reúnan un número de firmas mínimo, deben de ser debatidos por el poder legislativo correspondiente. La regulación de esta iniciativa varía según los distintos países. En aquellos donde existe la iniciativa legislativa popular la legislación recoge el ámbito de aplicación de la iniciativa, el número mínimo de firmas necesarias para su tramitación, las materias sobre la que puede versar y otros requisitos para su tramitación parlamentaria. La dispersión es muy alta.

Por ejemplo en España esta iniciativa está prevista en la Constitución y regulada en la LO 3/1984 de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular que requiere (para el ámbito nacional) al menos 500.000 firmas acreditadas, lo que supone alrededor de un 10% de la población. En otros Estados miembros, como Alemania no está prevista a nivel nacional, aunque sí en otros niveles territoriales, y en Italia o en Lituania el número de firmas necesario para su tramitación es sólo de 50.000.

La Unión Europea también ha articulado un mecanismo de iniciativa legislativa popular, denominada Iniciativa Ciudadana Europea, que permite a los ciudadanos europeos instar a la Comisión europea a que presente una propuesta legislativa. Para ponerse en marcha el procedimiento la iniciativa debe contar con al menos la firma de 1 millón de ciudadanos de al menos 7 países miembros, con un mínimo de firmantes en cada uno.

Sin embargo, desde su puesta en marcha en 2012 hasta la actualidad sólo han prosperado 3 iniciativas con el suficiente apoyo, de las cuales sólo una ha tenido recorrido normativo posterior[4].

El caso holandés presenta una variante muy interesante, ya que en el año 2015 introdujo una Ley que permite que si un número mínimo de ciudadanos, concretamente 300.000, lo solicita, leyes previamente aprobadas en el Parlamento deben ser sometidas a referéndum. No se trata por tanto de una iniciativa legislativa popular, sino que, mediante un trámite similar, lo que los ciudadanos pueden solicitar es la ratificación por parte del electorado de una ley aprobada en el Parlamento.

Por su parte, los referéndums revocatorios son procedimientos por los que se somete al voto popular la destitución (o *impeachment*) de un representante público, normalmente el Jefe del Estado, del Gobierno o un miembro del Ejecutivo. Estos procedimientos se inician generalmente en el Parlamento, aunque no siempre requieren ser ratificados por votación popular. De hecho en Europa muy pocos países prevén referéndums de esta naturaleza, y son mucho más extendidos los mecanismos de moción de censura parlamentaria. Austria, Polonia o Rumanía son algunos de los escasos ejemplos en Europa que prevén el revocatorio del Jefe del estado a través de votación popular.

En Polonia, por ejemplo, el Parlamento puso en marcha un proceso revocatorio en el año 2012 contra el presidente Băsescu pero la baja participación de los ciudadanos en el posterior referéndum anuló el proceso, al considerarse inválido. Pero en Lituania en el año 2004 el Parlamento destituyó al Presidente Rolandas Paksas tras un fallo del Tribunal Constitucional, sin necesidad de someter esta decisión a referéndum.

Junto con los referéndums en los que vamos a centrar nuestro análisis, éstos son los mecanismos más extendidos a través de los cuales los ciudadanos participan directamente de forma individual en

---

[4] Las iniciativas pueden consultarse aquí: http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful

el proceso político, sin necesidad de acudir a representantes u organizaciones de ningún tipo, ya se trate de representantes políticos o de organizaciones o de la sociedad civil, tales como grupos de interés, lobbies o entidades sin ánimo de lucro.

Como ya hemos dicho son muchos autores[5] los que sostienen que la inclusión de elementos de democracia participativa en nuestros sistemas representativos puede ayudar a mejorar los niveles de confianza de los ciudadanos en sus representantes, en la medida en que pueden sentirse más partícipes de la toma de decisiones y, al mismo tiempo, puede ayudar a mejorar el control de los ciudadanos sobre los gobernantes incentivando los mecanismos de rendición de cuentas.

Como ya hemos señalado, el referéndum es el mecanismo de participación directa de los ciudadanos en las democracias liberales europeas más extendidos, aunque su peso dentro de las distintas tradiciones de los Estados miembros es muy desigual.

Así, por ejemplo, como veremos más adelante, en Italia ha sido una herramienta muy utilizada en los últimos 30 años, lo que puede estar relacionado con su alto grado de inestabilidad política y con la fragilidad de los sucesivos Gobiernos. Lituania o Irlanda son otros ejemplos de países que han recurrido al referéndum con una cierta frecuencia para tomar decisiones tanto en cuestiones internas como en cuestiones relacionadas con el proceso de construcción europea. En otros países como en Alemania, Bélgica o Bulgaria no se han realizado referéndums en las últimas décadas.

A través del referéndum los gobernantes apelan directamente a la soberanía nacional expresada a través del voto directo de los ciudadanos sobre cuestiones de especial relevancia. De esa forma, la decisión que finalmente se adopte aparece revestida de una legitimidad reforzada.

Cabe señalar que existen diversas visiones sobre la verdadera naturaleza de los referéndums. Ciertos autores defienden una distinción entre el concepto de referéndum y el de plebiscito, de

[5] Ver Bachracho Macpherson.

manera que consideran que mientras el primero supone una ratificación o un rechazo de una decisión previamente adoptada por otro órgano (normalmente el Gobierno o el Parlamento) el segundo supone un pronunciamiento del pueblo soberano de forma más amplia, que no supone necesariamente un acto normativo[6]. El referéndum constituiría así el final de un proceso legislativo o constitucional, mientras que el plebiscito no tendría este carácter. Pero son muchos los autores que consideran ambos términos como sinónimos puesto que los dos refieren a una consulta popular en la que el electorado pone de manifiesto su voluntad mediante el voto directo sobre la cuestión planteada. En términos jurídicos actualmente no hay diferencias entre los dos tipos de consultas por lo que consideramos preferible hablar de referéndum en todos los casos en que una cuestión se somete directamente a consulta al electorado.

No obstante este debate teórico lo que pone de manifiesto es la existencia de una cierta corriente doctrinal que tiende a considerar el referéndum como una herramienta muy limitada de participación ciudadana, en la medida en que el debate previo está generalmente monopolizado por los partidos políticos u otros grupos de interés. De acuerdo con esta visión, una auténtica y verdadera participación democrática exige un alto nivel de información objetiva que permita un debate y un deliberación individual por parte de los ciudadanos que no suele darse en la realidad.

En esta línea Norberto Bobbio señala que "para que haya democracia directa en el sentido propio de la palabra, es decir, en el sentido de que directo quiere decir que el individuo participa en primera persona en las deliberaciones que la atañen, es necesario, en primer lugar, que entre los individuos deliberantes y la deliberación que lo involucra no haya ningún intermediario"[7].

---

[6]Plebiscito y referéndum. concepciones terminológicas entre la democracia directa y la representativa. puntual tratamiento en el constitucionalismo estatal mexicano y comparado, Isidro de los Santos Olivo

[7]Michael Neudecker: ¿Es posible más democracia? Una reflexión de Norberto Bobbio. 2016.

Por esa razón, muchos defensores de incrementar el carácter participativo de nuestros sistemas representativos apuestan por la inclusión de nuevas formas de participación y que van más allá de las tres herramientas de democracia participativa tradicionales y que tienen carácter eminentemente consultivo. Se trataría de evolucionar hacia formas más orientadas hacia la co-decisión y la co-creación[8].

[8] Algunos ejemplos de este tipo de iniciativas pueden encontrarse en "Engaging Citizens in Co-Creation in Public Services: Lessons Learned and Best Practices", IBM Center for The Business of Government (2013).

III. REFERÉNDUMS CELEBRADOS EN LA UNIÓN EUROPEA

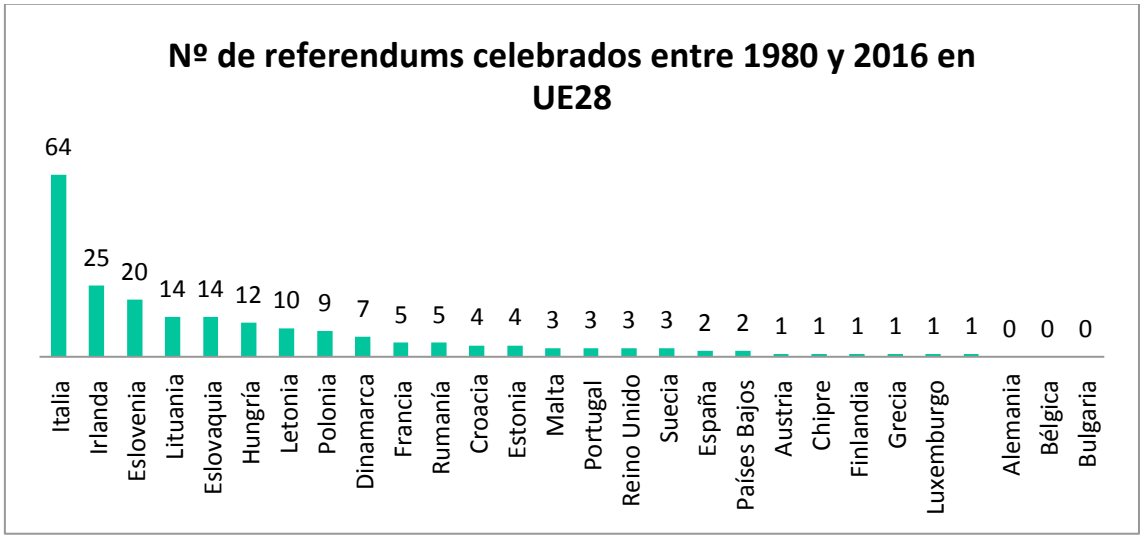
En la mayor parte de los Estados miembros de la Unión Europea el referéndum está previsto en los textos constitucionales, aunque existen numerosas diferencias en cuanto a su alcance y naturaleza. Como es lógico, en los países donde no existe una previsión constitucional la práctica del referéndum es más compleja, ya que depende de la aprobación de leyes "ad hoc" o de actos del Poder legislativo que lo establezcan. También es interesante destacar que algunos de los países con democracias más recientes son los que atribuyen un papel más relevante a los referéndums.

Por el contrario, los países que no cuentan con esta previsión en su Constitución o sus leyes son Bélgica, donde no existe una previsión sobre el referéndum como parte del proceso de toma de decisiones políticas, de manera que un referéndum legalmente vinculante se considera inconstitucional. En Holanda tampoco hay una previsión constitucional, por lo que los referéndums se convocan en base a leyes "ad hoc", es decir, para cada caso, siendo ésta la fórmula utilizada para la convocatoria del referéndum sobre la Constitución Europea del año 2005. Asimismo en el año 2015 se aprobó una ley, la *Wet Raadgevend Referendum*, que regula la posibilidad de convocar referéndums para ratificar o rechazar leyes aprobadas en el Parlamento si así lo solicitan al menos 300.000 ciudadanos con su firma (algunas cuestiones están excluidas como la monarquía o la regulación derivada de la transposición de legislación europea que es obligatoria, pero sí pueden versar sobre los tratados de la UE). En Chipre el referéndum también se regula por actos del Poder legislativo y sólo ha sido utilizado una vez[9]. Fuera de la Unión Europea, Noruega tampoco tiene en su Constitución una previsión de su celebración, lo que no ha impedido que se haya celebrado alguno (precisamente en relación con la cuestión de su incorporación a la Unión Europea, como veremos más adelante).

---

[9] European Commission for Democracy Through Law(Venice Commission): Referendums in Europe –An analysis of the legal rules in European states. 2005.

Entre los años 1980 y 2015 se celebraron en los 28 países miembros un total de 214 referéndums, aunque hay que tener presente que el 30% de ellos se realizaron sólo en Italia.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del *Centre for Research on Direct Democracy*, 2016

La siguiente tabla muestra un resumen de los referéndums celebrados en cada uno en los 28 en función de la cuestión sometida a referéndum afecta o no al proceso de construcción europea.

	Totales	Relativos a la construcción europea	Que afectan a la UE u otros países miembros	Sobre cuestiones estrictamente internas
Italia	64	1	0	63
Irlanda	25	8	1	16
Eslovenia	20	1	2	17
Lituania	14	1	0	20
Eslovaquia	14	1	0	13
Hungría	12	1	2	9
Letonia	10	1	0	9
Polonia	9	1	0	8
Dinamarca	7	5	1	1

Francia	5	2	1	2
Rumanía	5	1	0	4
Croacia	4	1	0	3
Estonia	4	1	0	3
Malta	3	1	0	0
Portugal	3	0	0	3
Reino Unido	3	1	1	1
Suecia	3	2	0	1
España	2	1	1	0
Países Bajos	2	2	0	0
Austria	1	1	0	0
Chipre	1	0	0	1
Finlandia	1	1	0	0
Grecia	1	0	1	0
Luxemburgo	1	1	0	0
República Checa	1	1	0	0
Alemania	0	0	0	0
Bélgica	0	0	0	0
Bulgaria	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia en base a datos del *Centre for Research on Direct Democracy*, 2016

Puede observarse que mientras que hay países que nunca han convocado un referéndum, hay otros que lo utilizan frecuentemente con respecto a todo tipo de cuestiones, que van desde la privatización de empresas o bienes públicos, a leyes sensibles desde un punto de vista de determinadas sociedades como las del divorcio o el aborto, cuestión esta última sobre la que han sido consultados los irlandeses hasta en cinco ocasiones desde los años 80 y sobre la que han versado dos de los tres referéndums celebrados en Portugal.

Hay que señalar que sólo tres países, Italia, Irlanda y Eslovenia, acumulan el 51% de los referéndums celebrados en la Unión Europea desde el año 1980.

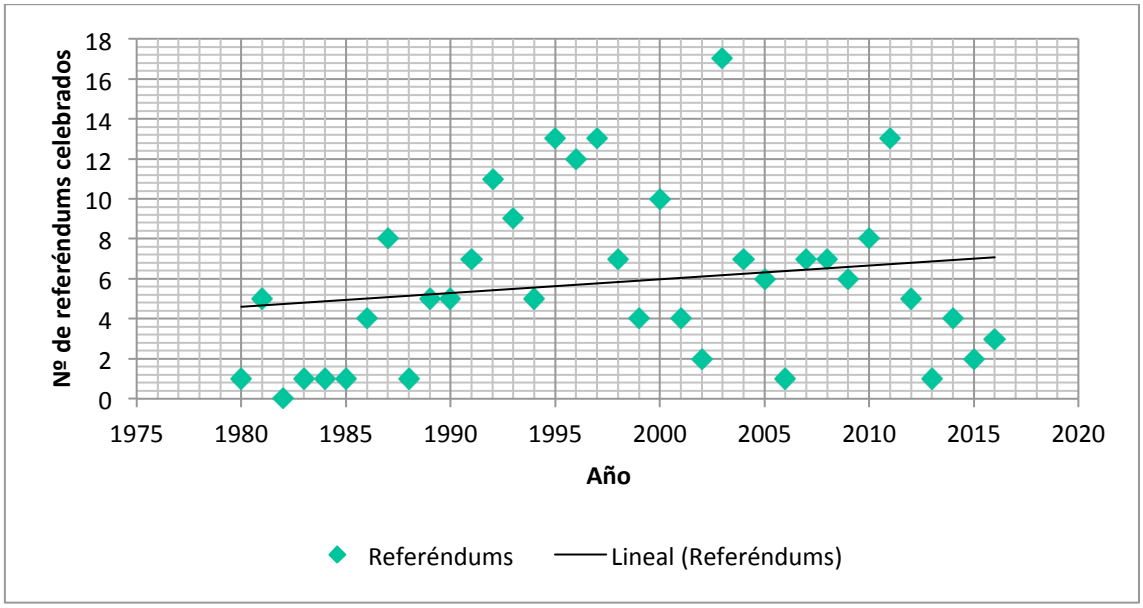
En cuanto al proceso de construcción de la Unión Europea de nuevo hay diferencias entre los Estados que nunca han celebrado un referéndum sobre estas cuestiones (como Alemania y Bélgica) y los países que han celebrado varios (como Irlanda o Dinamarca) aunque

en general la dispersión es menor dado que el objeto del referéndum es similar.

En último término puede hacerse referencia a algún referéndum que sin afectar directamente al proceso de construcción de la Unión Europea guarda relación directa con el mismo, como es el caso del celebrado en Holanda en torno al Acuerdo de Asociación de la Unión Europea con Ucrania, acuerdo que ya había sido aprobado por el Parlamento holandés[10].

La heterogeneidad en el uso del referéndums en Europa en los últimos 26 años parece responder a diferencias de tipo político, cultural y, sobre todo, histórico de los países, ya que no parece haber patrones geográficos o temporales claros, más allá de la obvia coincidencia en el tiempo de referéndums de aprobación de Tratados europeos. Lo que sí podemos destacar es una ligera tendencia a realizar un mayor número de referéndums a partir de los años 90.

Evolución del nº de referéndums en UE28 1980-2016



Fuente: Elaboración propia en base a datos del *Centre for Research on Direct Democracy*, 2016

[10]http://www.elmundo.es/internacional/2016/04/06/57054316e2704e00608b4633.html

La conclusión más clara es que existe una gran dispersión no solo en cuanto a la regulación sino en cuanto a la utilización de referéndums por parte de los distintos países miembros, lo que puede suponer un obstáculo a la hora de diseñar instrumentos de participación directa desde el punto de vista del "demos" europeo.

Los referéndums y el proceso de construcción europea

A los efectos de este trabajo, podemos distinguir básicamente entre tres tipos de referéndums relacionados con el proceso de construcción europea: los que se refieren a la adhesión a la Unión Europea, los relativos al proceso de construcción europea propiamente dicho (modificación sucesiva de los Tratados, proyecto de Constitución europea) y los relativos a materias que guardan relación con los ámbitos competenciales de la Unión Europea.

a) Referéndums para ratificar la adhesión (o salida) de la Unión Europea. En este caso el referéndum reviste un carácter fundamental, dada la trascendencia política de la decisión, que además conlleva una cesión de soberanía nacional y una importante transferencia de competencias a favor de un ente supranacional. No obstante, hay que advertir que cabe la posibilidad de que los referéndums no sean jurídicamente necesarios de conformidad con las normas constitucionales de los Estados aspirantes, de manera que sea el Parlamento nacional el que tome la decisión. Por esa razón algunos países europeos no han celebrado nunca un referéndum para adherirse a la Unión Europea.

   También hay que destacar que en el caso de las adhesiones dada la existencia de una solicitud previa y de un procedimiento de negociación que puede ser bastante largo el resultado de los referéndums celebrados ha sido favorable, con alguna notable excepción, como la de Noruega, cuya ciudadanía ha votado dos veces en contra de la adhesión a la Unión Europea.

   En cuanto a las normas comunitarias recordemos que de conformidad con lo dispuesto en el actual art.49 del Tratado de la Unión Europea: " Cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos

podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Se informará de esta solicitud al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales. El Estado solicitante dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen. Se tendrán en cuenta los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo. Las condiciones de admisión y las adaptaciones que esta admisión supone en lo relativo a los Tratados sobre los que se funda la Unión serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Dicho acuerdo se someterá a la ratificación de todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales."

Por tanto, el procedimiento de adhesión termina con la ratificación de los Estados contratantes, que normalmente pero no siempre conlleva la realización de un referéndum.

b) Referéndums sobre aprobación o modificación de los tratados de la Unión Europea. De nuevo, hay que recordar que en la mayoría de los casos el referéndum no es obligatorio según las normas constitucionales o/y legales de los Estados miembros, siendo la regla general que puedan aprobarse o ratificarse por mayoría de los respectivos Parlamentos nacionales. No obstante, puede ocurrir que, no siendo obligatorio el referéndum de acuerdo con las normas constitucionales internas el Gobierno nacional decida someter la aprobación o modificación de un tratado de la Unión Europea a referéndum por su especial trascendencia y para conseguir un "plus" de legitimidad.

Con carácter general además la aprobación o modificación de los sucesivos Tratados viene suponiendo una nueva cesión de competencias a favor de la Unión Europea, por lo que la celebración de un referéndum en estos casos guarda relación con su trascendencia en términos de cesión de la soberanía nacional.

En cuanto a la regulación jurídica de la modificación de los tratados, el actual art.48 del TUE establece dos procedimientos de revisión, el ordinario y el simplificado, pudiendo tanto el Gobierno de cualquier Estado miembro, el Parlamento Europeo o la Comisión presentar al Consejo proyectos de revisión de los

Tratados cuya finalidad puede ser, entre otras cosas, la de aumentar o reducir las competencias atribuidas a la Unión en los Tratados. El Consejo remitirá dichos proyectos al Consejo Europeo y los notificará a los Parlamentos nacionales. Si el Consejo Europeo, previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, adopta por mayoría simple una decisión favorable al examen de las modificaciones propuestas, el Presidente del Consejo Europeo convocará una Convención compuesta por representantes de los Parlamentos nacionales, de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, del Parlamento Europeo y de la Comisión. Cuando se trate de modificaciones institucionales en el ámbito monetario, se consultará también al Banco Central Europeo. La Convención examinará los proyectos de revisión y adoptará por consenso una recomendación dirigida a una Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros si bien el Consejo Europeo podrá decidir por mayoría simple, previa aprobación del Parlamento Europeo, no convocar una Convención cuando la importancia de las modificaciones no lo justifique. En este último caso, el Consejo Europeo establecerá un mandato para una Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros.

En caso de que se considere necesario, el Presidente del Consejo convocará una Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros con el fin de que se aprueben de común acuerdo las modificaciones que deban introducirse en los Tratados. Hay que recordar que estas modificaciones solo entrarán en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales, de manera que como hemos dicho la obligatoriedad de someterlas o no a referéndum dependerá de lo establecido por dichas normas internas. Todo ello sin perjuicio de la facultad de la que en principio dispone el Gobierno del Estado miembro de someter a referéndum una modificación de los Tratados (o cualquier otra cuestión relacionada con el ámbito de la Unión Europea) si lo estima pertinente aunque no sea jurídicamente exigible de acuerdo con sus normas constitucionales.

También interesa destacar la previsión del apartado 5 del art. 48 del Tratado de la Unión Europea que venimos transcribiendo, que

señala que "Si, transcurrido un plazo de dos años desde la firma de un tratado modificativo de los Tratados, las cuatro quintas partes de los Estados miembros lo han ratificado y uno o varios Estados miembros han encontrado dificultades para proceder a dicha ratificación, el Consejo Europeo examinará la cuestión." De esta forma se viene a reconocer la dificultad de conseguir la ratificación de estas modificaciones de los Tratados por parte de todos y cada uno de los Estados miembros en una Unión cada vez más amplia y más dispar.

Además el art.48.6 del TUE recoge la existencia de procedimientos de revisión simplificados, que simplifican los trámites establecidos con carácter general pero que, por lo que aquí nos interesa, exigen igualmente para su entrada en vigor la aprobación por todos los Estados miembros de conformidad con sus normas constitucionales.

c) Referéndums sobre decisiones tomadas en el ámbito de la Unión Europea o que afectan a cuestiones competencia de la Unión Europea. Son quizás los más interesantes en la medida en que pueden permitir que los Gobiernos de los Estados miembros cuestionen determinadas decisiones ya adoptadas en el ámbito de las instituciones comunitarias o/y que afectan a otros Estados miembros mediante la convocatoria de un referéndum. Es el caso de las recientes consultas griega y húngara. Se trata quizás de los casos más complejos y más novedosos, por lo que les dedicaremos una especial atención.

d) Referéndums sobre la salida de un Estado miembro de la Unión Europea. El único caso hasta ahora ha sido el del *Brexit*, que plantea también problemas interesantes precisamente por su novedad y por la enorme trascendencia política que supone el que, por primera vez, un Estado miembro haya celebrado un referéndum para separarse de la Unión Europea, lo que también nos ocuparemos con más detenimiento de este supuesto.

A modo de resumen, y sin perjuicio de lo que diremos más adelante, podemos concluir que la historia de los referéndums en torno al proceso de construcción europea no ha estado exenta de sobresaltos. Llama la atención el hecho de que, como veremos, en algunos casos ha habido que convocar dos referéndums seguidos para conseguir la

respuesta deseada por el Gobierno nacional de turno. lo que no deja de plantear algunos problemas jurídicos y políticos interesantes sobre el respeto a la democracia directa por parte de los representantes electos cuando sus resultados no les convencen. Hay que destacar también el fracaso, precisamente por su rechazo en referéndum por parte de algunos Estados miembros especialmente relevantes de aquellos proyectos de construcción europea dotados de una mayor carga política-simbólica, como el proyecto de Constitución Europea. Aún así, en términos generales el resultado de los referéndums celebrados en el ámbito del proceso de construcción europea no arroja un resultado tan negativo como pudiera parecer a primera vista (excluyendo el caso de la fallida Constitución europea) aunque sin duda es muy perfectible.

Tabla: número de temas relacionados con la UE sometidos a referéndum (1951-2016)

Temas	Nº de referéndums	Resultados	Nº de referéndums (en Estados UE)
Acceso a la CEE y a la UE	24	Sí: Croacia, Letonia, Estonia, República Checa, Polonia, Eslovenia, Lituania, Liechtenstein (x2), Rumanía, Hungría, Suecia, Malta, Eslovaquia, Austria, Irlanda, Dinamarca, Islas Aland, Finlandia = 20 No: Suiza (x2), Noruega (x2) = 4 **Países Bajos= No al acuerdo Asociación UE-Ucrania*	18
Permanencia en la UE	3	Sí: Reino Unido = 1 No: Groenlandia, Reino Unido = 2	2
Ratificación de tratados de profundización	16	Sí: Irlanda (x5), Dinamarca (x3), Francia, Luxemburgo, España = 11 No: Irlanda (x2), Francia, Países Bajos, Dinamarca = 5	15
Acceso a	4	Sí: Suiza (x4) = 4	-

Schengen y normas de aplicación			
Adopción del euro	2	No: Suecia, Dinamarca = 2	2
Pacto Fiscal Europeo	2	Sí: Irlanda = 1 No: Grecia = 1	2
Otros temas	5	Sí: Suiza (x2), Italia, Dinamarca = 4 No: Suiza = 1	2
Total	56	Sí: 41/No: 15	41 (Sí: 32/ No: 9)

Fuente: Elaboración propia en base a *The European Union and national referenda: structural incompatibility?,* Jacques Delors Institute, 2015.

Sentado lo anterior, consideramos que un elemento esencial que hay que destacar en el análisis de los referéndums en el marco de la construcción europea es el de la evolución de la confianza en las instituciones europeas. Parece razonable que, en la medida en que esta confianza va siendo erosionada, aumente el recurso, por parte de los Gobiernos nacionales, a la democracia directa en relación con cuestiones europeas y sobre todo aumente la oposición por parte de determinados partidos al proyecto de construcción europea, oposición que puede materializarse en las campañas de los referéndums relacionados con el proceso de construcción de la Unión Europea. Es más, algunos partidos pueden sentir la tentación de utilizar a las instituciones europeas como ”chivo expiatorio” de algunos problemas políticos que los Gobiernos nacionales no son capaces de resolver. Los Gobiernos pueden también recurrirse a los plebiscitos como vía para presionar o negociar en la toma de decisiones de ámbito europeo o para matizar o incluso dejar sin efectos decisiones comunitarias ya tomadas en las instituciones a través de los procedimientos establecidos.

En este último supuesto, nos parece que merece una especial reflexión entender hasta qué punto el Gobierno nacional que decide convocar un referéndum apoyando oficialmente una opción claramente contraria a la defendida desde las instituciones europeas pretende, por esta vía, reforzar su legitimación para abordar en mejores condiciones una negociación ya sea en materia de déficit y

deuda (caso del referéndum griego) o en materia de inmigración (caso del referéndum húngaro). Lo interesante es que en ambos supuestos esta negociación se pretende realizar con posterioridad a la adopción de una decisión realizada en el marco de las instituciones europeas y siguiendo los procedimientos establecidos al efecto.

En este sentido, parece que lo que se persigue al convocar un referéndum de estas características es generar un cierto "choque de legitimidades" entre la soberanía nacional (cuya mayor expresión es la voluntad de la ciudadanía expresada de forma directa en el referéndum) y la "soberanía europea" o la legitimidad europea, expresada a través de la toma de decisiones de sus instituciones de conformidad con los procedimientos establecidos. Cosa distinta es que la intención del Gobierno nacional convocante finalmente no se haya podido materializar; pero es indudable que el recurso a un referéndum para intentar eludir el cumplimiento de acuerdos alcanzados en el seno de las instituciones comunitarias o para mejorar el margen de negociación en esas mismas instituciones es un síntoma muy preocupante de la utilización de los Gobiernos nacionales de este instrumento. Efectivamente, si bien en el corto plazo puede contribuir a que el Gobierno de turno eluda sus responsabilidades y sus compromisos comunitarios, a medio plazo erosiona la legitimidad y la credibilidad de las instituciones europeas.

El riesgo de que este tipo de decisiones proliferen y que minen el proceso de construcción europea es evidente, dado que en este caso el resultado no afecta sólo al Gobierno del Estado miembro sino también a todos los demás Estados miembros, que pueden entender razonablemente que su posición negociadora empeora frente a los Gobiernos que se "saltan las reglas del juego", valga la expresión. Dicho de otra forma, los Estados miembros que están dispuestos a ser "desleales" con los procedimientos comunitarios de toma de decisiones (con independencia de que dichos procedimientos puedan y deban de ser perfeccionados o modificados) pueden situarse en mejores condiciones negociadores que los Estados miembros más respetuosos con los procedimientos establecidos. En este contexto, el "plus" de legitimidad que otorga el referéndum convocado en el ámbito nacional es una amenaza clara para la mayor debilidad de la democracia directa en el ámbito de la Unión Europea.

IV- EL PROCESO DE CONSTRUCCION DE LA UNION EUROPEA DESDE EL TRATADO DE MAASTRICHT. [11]

Para entender la trascendencia de los referéndums en el marco del proceso de construcción de la Unión Europea debemos referirnos aunque sea brevemente a su marco jurídico e institucional, sin necesidad de remontarnos a sus orígenes más remotos. Simplificando mucho podemos decir que se trata de un largo y lento proceso de cesión de soberanía de los Estados miembros en la Unión, de una gran complejidad y que ha estado sujeto a todo tipo de incidencias, con importantes avances pero también con retrocesos a lo largo de sus más de 60 años de historia. Sin embargo, hay unanimidad en la doctrina a la hora de considerar que el auténtico proceso de integración política de la Unión Europea (y el propio nacimiento de la Unión como tal) comienza a partir de la aprobación del Tratado de Maastricht en 1992. A partir de este momento se sucederán varias reformas en los Tratados a las que también haremos referencia, con especial atención a las vicisitudes de su ratificación por parte de los distintos Estados miembros a través de los referéndums convocados al efecto.[12]

Desde la caída del muro de Berlín, en noviembre de 1989, se produjo una "aceleración de la Historia" que tuvo un impacto directo en el proyecto de construcción europea, poniéndose en marcha un proceso de reformas institucionales para profundizar en la unión política y monetaria que culminó con la aprobación en Maastricht del Tratado

---

[11] Para elaborar este capítulo hemos partido de varios tratados generales sobre la Unión Europea: Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea coordinado por Jose María Beneyto Pérez (Ed. Thomson Reuters) 2009, Tratado de Derecho de la Unión Europea, Carlos Francisco Molina del Pozo, Ed. Juruá 2015, Instituciones y Derecho de la Unión Europea (Araceli Mangas Martín y Diego J. Kiñán Nogueras) Ed. Tecnos 2014, Derecho de la Unión Europea y el Tratado de Lisboa, Director Fabio Pascua, Ed. Thomson Reuters 2013, Poder y Derecho en la Unión Europea, Jose María de Areilza Carvajal, Ed. Thomson Reuters 2014.

[12] Carlos Francisco Molina del Pozo, Tratado de Derecho de la Unión Europea, vol.1 Ed. Jurúa, 2015.

de la Unión Europea el 7 de febrero de 1992. Como señalan los autores que se han ocupado del tema, se trata de la reforma más importante y ambiciosa de los Tratados fundacionales que pone en marcha una nueva fase de integración de los Estados miembros y crea la Unión Europea tal y como hoy la conocemos.

Se establecía además la política exterior y de seguridad común (la conocida como PESC) y se institucionalizaba la cooperación en el ámbito de Justicia e Interior. En relación con la moneda única se preveía su instauración en el año 2002 en 12 países de la Unión. Finalmente, se reforzaron las competencias y el poder de decisión de varias importantes instituciones europeas, la Comisión, el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y el propio Consejo de la Unión Europea.

Por otra parte, el art. 35 TUE permitía a los Estados miembros desarrollar una cooperación más estrecha, lo que ha sucedido por ejemplo con la construcción del Espacio Schengen entre diversos países de la Unión Europea (no todos) e incuso con algunos que no pertenecían a la Unión, como Noruega.

Aparecía por último el importante concepto de "ciudadanía europea", con el reconocimiento del estatuto de ciudadano de la Unión Europea asentado en los derechos de libre residencia y circulación entre los Estados miembros, derecho de sufragio activo en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo, el derecho de petición ante el Defensor del Pueblo europeo y el Parlamento europeo y la protección diplomática y consular. Estamos por tanto ante un primer intento de construcción de un "demos" europeo, una vez que se hizo patente la necesidad de avanzar en el proceso de legitimación democrática de las instituciones europeas, lo que tiene especial relevancia desde el punto de vista de nuestro trabajo.

Sin embargo la aprobación de este Tratado no estuvo exenta de dificultades al estar supeditada su aprobación al cumplimiento de los requisitos constitucionalmente establecidos en cada uno de los Estados miembros para conseguirla. Aunque, como hemos visto, las normas constitucionales de la mayoría de los países no establecen la necesidad de celebrar un referéndum, siendo suficiente con la ratificación por parte del Parlamento nacional, algunos Gobiernos decidieron someter una cuestión de tanta trascendencia a consulta

popular. El problema, claro está, es que para que un Tratado sea ratificado o aprobado es necesario que lo ratifiquen todos los Estados miembros; y no todos ellos celebran referéndums. Se plantea así un interesante supuesto de "conflicto de legitimidades" entre distintos Estados miembros en la medida en que unos acuden al referéndum y otros no, con el resultado de que mientras los Parlamentos nacionales no tuvieron problema en aprobar los tratados, no ocurrió lo mismo en algún referéndum, como veremos a continuación.

Tabla: Previsiones legales de referéndums en los Estados Miembros

Posibilidad de convocar un referéndum relativo a la UE	Estados Miembros
Sin previsiones legales para convocar referéndum a nivel nacional	Bélgica, Chipre, República Checa, Alemania = 4
Referéndum posible en un número limitado de temas (incluyendo algunos relativos a la UE)	Hungría, Portugal, Malta, Eslovenia = 4
Referéndum posible en un amplio número de temas (incluyendo los relativos a la UE)	Bulgaria, Finlandia, Grecia, Italia, Países Bajos, Suecia = 6
Referéndum obligatorio para algunos temas (incluyendo los relativos a la UE)	Austria, Croacia, Dinamarca, Estonia, España, Francia, Irlanda, Letonia, Lituania, Rumanía, Eslovaquia, Luxemburgo, Polonia, Reino Unido = 14

Fuente: Elaboración propia en base a *The European Union and national referenda: structural incompatibility?*, Jacques Delors Institute, 2015.

En el caso de España el art. 93 de la Constitución permite expresamente que: "Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión." Todo ello sin perjuicio de que

en algún caso concreto, como veremos, España haya decidido someter a referéndum un Tratado europeo sin que existiese la obligatoriedad jurídica de hacerlo.

Pues bien, como ya hemos adelantado en este proceso de ratificación por parte de algunos Estados miembros que sí celebraron referéndums no faltaron los obstáculos; por ejemplo, en Dinamarca en un primer referéndum se rechazó la aprobación del Tratado (2 de junio de 1992) si bien luego se consiguió la aprobación en el año siguiente (18 de mayo de 1993), no sin que se generase el correspondiente debate sobre la legitimidad de un segundo referéndum muy cercano al primero. También se debatió sobre el hecho de las concesiones que hubo que hacer para que este segundo referéndum tuviera un resultado favorable para la Unión (básicamente un derecho de "opting out" o cláusula de exclusión para Dinamarca en algunas materias). En otros países, como Francia el referéndum se aprobó, pero por un margen muy pequeño (51,4% de votos a favor). Además algunos Estados (entre ellos España) tuvieron que reformar la Constitución para adaptarla al nuevo Tratado y en Alemania la reforma constitucional llegó a ser objeto de un recurso ante la Corte constitucional que finalmente ratificó su constitucionalidad. Como puede verse, un proceso no exento de tropiezos. En todo caso, los problemas que plantearon algunos referéndums contrastan con los procesos de aprobación en los Parlamentos nacionales.

En cuanto a la ampliación, durante estos años las negociaciones iniciadas con Austria, Suecia, Noruega y Finlandia llevaron finalmente a la entrada de estos países en la Unión Europea con la excepción de Noruega, dado que el "no" venció al sí en el referéndum convocado al efecto con el 52,2% de los votos. (Hay que señalar que era la segunda vez que la ciudadanía de Noruega votaba en contra de la entrada en la Unión Europea).

Debemos también hacer referencia al Tratado de Ámsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997. En esta ocasión su ratificación no presentó incidencias en los Estados miembros, por lo que pudo entrar en vigor el 1 de mayo de 1999. Entre otras modificaciones se consigue incorporar el Convenio de Schengen al Tratado y se consiguen también importantes avances en política exterior, con la creación del

Alto representante para la PESC así como la posibilidad de implantar la denominada "cooperación reforzada" entre algunos países. Se reforzaron también algunas instituciones europeas. No obstante el consenso entre los estudiosos es que el Tratado se quedó lejos de alcanzar sus objetivos políticos.

A continuación el Tratado de Niza, firmado el 26 de febrero de 2001, pretende abordar algunos aspectos importantes en los ámbitos institucional y político, a la vista de la futura ampliación a los países del este de Europa y de la necesidad de dotar a la Unión de mecanismos eficaces para adoptar decisiones, particularmente en lo concerniente al sistema de votación de los Estados miembros. La decisión final fue un complejo sistema de votación con doble mayoría de Estados miembros y de votos en relación con la población. También se instauró la posibilidad de sancionar a los Estados miembros por incumplimientos de las decisiones y normativa comunitarias.

Sin embargo, de nuevo el proceso de ratificación de este Tratado presentó incidencias en algunos de los países que celebraron referéndums. En este caso fue la ciudadanía de la República de Irlanda (cuya Constitución exigía la convocatoria del referéndum) la que votó en contra de la ratificación del Tratado. Se acudió a la misma solución que en el caso danés, de manera que se convocó un segundo referéndum en el que, finalmente se logró el voto afirmativo desbloqueándose el proceso.

No obstante, este Tratado se consideró por muchos observadores como insuficiente desde el punto de vista del avance hacia una Unión Política. Se pretendía ahora la realización de un proyecto mucho más ambicioso: la elaboración de una auténtica Constitución Europea. En definitiva, los Tratados de Ámsterdam y Niza se consideraban de alguna forma como "tratados de transición" tendentes a facilitar la ampliación de la Unión Europea y la consolidación de las instituciones, pero necesitados de una nueva fase de desarrollo o de un impulso más ambicioso en el proceso de construcción de la Unión Europea. Por esa razón, se convocó una Convención de los Estados miembros para deliberar sobre el futuro de la Unión y elaborar un proyecto de Constitución, que se aprobó finalmente -por el Tratado por el que se

establece una Constitución para Europa- el día 29 de octubre de 2004.

Pese a la denominación de Constitución, se trataba lógicamente de un Tratado jurídicamente similar a los anteriores que, como tal, debía de ser sometido al proceso de ratificación habitual en cada uno de los Estados miembros, bien por referéndum o bien por vía parlamentaria.

No obstante, el término y el concepto "Constitución" tienen en nuestras democracias un significado muy concreto y una carga emotiva muy particular: básicamente la Constitución se considera como la manifestación por antonomasia de la soberanía nacional. En este sentido, es muy expresivo el Preámbulo de la Constitución española de 1978 (ratificada en referéndum) cuando dispone que: "La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de: garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo; consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular; proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones; promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida; establecer una sociedad democrática avanzada, y colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra. En consecuencia, las Cortes aprueban y el pueblo español ratifica la siguiente Constitución".

Parece claro que a falta de un auténtico "demos europeo" que pudiera ejercitar de forma similar esta soberanía a través de un Parlamento europeo para dotarse de una Constitución europea y ratificarla en un referéndum posterior iba a resultar muy complicado que los ciudadanos europeos entendieran el proyecto, elaborado de forma totalmente diferente a la habitual en el constitucionalismo europeo, por órganos no representativos percibidos como muy lejanos y muy distintos a los Parlamentos nacionales. Esto fue exactamente lo que ocurrió.

El proceso de ratificación fracasó estrepitosamente con algunas excepciones, entre ellas la de España, que convocó un referéndum sin

que fuera jurídicamente necesario hacerlo. En España el referéndum se celebró el 25 de febrero de 2005, con una participación relativamente baja en relación con otros referéndums celebrados anteriormente aunque el "sí" ganó sin problemas (76,7% de los votos). También hay que tener presente que la mayoría de los partidos políticos, no solo el partido del Gobierno, se pronunciaron a favor del "sí"; solo algún partido minoritario defendió el no o la abstención.

Sin embargo, tanto en Holanda como en Francia (dos países claves de la Unión Europea) ganó el "no", en el caso de Holanda nada menos que con el 62% de los votos y en el de Francia con un porcentaje de votos del 54,87%.También es cierto que partidos importantes en ambos países hicieron campaña activamente a favor del "no". Tratándose de dos países fundadores de la Unión Europea, y en el caso de Francia de un país de gran tamaño el impacto del resultado del referéndum fue políticamente demoledor. Se puso de manifiesto además la existencia de una brecha importante entre la ciudadanía y sus respectivas clases políticas en la medida en que (al menos atendiendo a lo que decían las encuestas y los análisis previos) los Parlamentos holandés y francés si hubieran ratificado la Constitución europea, lo que sin duda también merece una reflexión

En definitiva, las lecciones de los referéndums holandés y francés nos parecen de especial interés en relación con el objeto de presente trabajo, habida cuenta de que el rechazo formulado por los respectivos electorados en ese momento tenía ya mucho que ver con cuestiones que siguen siendo hoy de máxima actualidad. En primer lugar hay que mencionar el descontento y la desconfianza en las instituciones de la propia Unión Europea. Pero también es posible interpretar el rechazo producido en términos de política interna, temor a la globalización y a la inmigración (por la ampliación de la Unión a los países del Este e incluso potencialmente a Turquía) y, por supuesto, en términos de la alianza de los partidos de extrema izquierda y extrema derecha en contra de la Constitución europea. La utilización de las instituciones europeas (percibidas como lejanas y poco democráticas) como "chivo expiatorio" de las frustraciones generadas por las limitaciones de los gobernantes nacionales en el marco de una creciente globalización –aunque todavía no había empezado la Gran Recesión- puede considerarse también como otra

de las claves que permiten entender el resultado de estos referéndums.

En todo caso, hay que reconocer que existían también defectos muy importantes en el planteamiento realizado por los responsables políticos, empezando por la falta de legitimidad democrática de los redactores del proyecto de Constitución, que, conviene insistir, tiene un fuerte componente emocional en todos los Estados miembros y cuya elaboración está estrechamente asociada con la expresión de la soberanía nacional a través de los respectivos Parlamentos. Este déficit supuso un lastre muy importante desde el principio. Tampoco ayudó la complejidad y el carácter enormemente técnico del texto; se trataba nada menos que de un documento con 445 artículos de muy difícil comprensión en cuanto al lenguaje y al contenido, en la medida en que suponía una refundación y modificación de los Tratados preexistentes. No se parecía a una Constitución tradicional ni siquiera desde el punto de vista formal. Como han manifestado algunos autores, probablemente el proyecto era prematuro y, en palabras de Peter Balazs ex Comisario europeo de Política Regional "el fracaso del proyecto de constitución puede considerarse como la explosión de una reacción abierta y espontánea de la sociedad civil ante el funcionamiento general de la Unión Europea".[13]

Después de un "impasse" en el que se sopesó (y se desechó) la posibilidad de repetir los referéndums perdidos, tal y como se había hecho en ocasiones anteriores, o de seguir con el proceso de ratificación en el resto de países para ver que ocurría se optó finalmente por abandonar el proyecto de Constitución. Sin duda en esta decisión se tuvo muy en cuenta la posibilidad de que otros Estados miembros siguieran el ejemplo de Francia y Holanda contribuyendo aún más a la deslegitimación y la pérdida de confianza en las instituciones europeas. Se abandonó por tanto la pretensión maximalista de dotar a la Unión Europea de un texto constitucional único que derogase todos los textos vigentes y se decidió continuar

[13] Pieter Balazs, "Nuevos retos para la teoría de la integración: efectos de las ampliaciones de la UE sobre la integración" en el libro colectivo "Tratado de Derecho y políticas de la UE", Thomson-Reuters 2009.

con el más modesto proceso tradicional de reforma de los tratados, lo que dio lugar al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007.

Con este Tratado se vuelve a la senda iniciada en Maastricht, aprovechando también para modificar también el originario Tratado de Roma, que se denomina ahora Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE) completándose con la Carta de los Derechos Fundamentales que había sido aprobada ya en 2000 y modificada en 2007.

De nuevo el proceso de ratificación por parte de los Estados miembros presentó problemas importantes, esta vez en el único país que decidió convocar un referéndum, que fue Irlanda. El 53,4% de los ciudadanos irlandeses votaron "no" a la ratificación del Tratado, comprometiendo de nuevo todo el proceso. Teniendo en cuenta el precedente de la fallida Constitución europea era normal que saltasen todas las alarmas.

En esta ocasión, la solución de nuevo fue la de realizar un segundo referéndum en Irlanda, después de negociar (como venía siendo habitual cuando se hacía necesario celebrar un nuevo referéndum) una serie de concesiones para este país. El segundo referéndum arrojó el resultado esperado y desbloqueó el proceso de ratificación. Cabe no obstante resaltar la dudosa práctica –desde el punto de vista democrático- de celebrar un segundo referéndum a corta distancia del primero para revertir su resultado, ligado normalmente a determinadas concesiones o ventajas para el país en cuestión.

También hay que señalar que esta práctica del doble referéndum se ha utilizado sobre todo con países pequeños como Dinamarca o Irlanda, pero nunca con países de mayor tamaño y peso como Francia, por razones que si bien pueden ser políticamente comprensibles no parecen muy coherentes desde el punto de vista democrático. Y, por último, siempre se ha hecho a cambio de concesiones para el país convocante, para facilitar el trabajo del Gobierno nacional a la hora de presentar a consulta de sus ciudadanos un proyecto más atractivo que el originario lo que plantea también algunos problemas desde el punto de vista del resto de los Estados miembros que no obtienen ventajas similares. Hasta cierto punto esta es la lógica que, como veremos, parece ser la que subyace en la convocatoria de los recientes referéndums griego y húngaro.

A modo de conclusión, podemos señalar que los referéndums para permitir la adhesión de un Estado a la Unión Europea no han suscitado particulares problemas –salvo algún caso particular- lo que responde a una lógica democrática clara, dado que existe una petición previa por parte del Estado interesado –que no suele hacerse en contra de la opinión pública en los países democráticos- y un proceso más o menos largo y complejo de negociaciones previas, lo que supone que los ciudadanos cuentan con un mayor grado de información y de conocimiento de las implicaciones de su decisión. Sin embargo, los referéndums pueden ser bastante más problemáticos en el caso del proceso de integración en la Unión Europea (vía aprobación o modificación de Tratados) particularmente cuando se trata de un proyecto tan ambicioso y con tanta carga emocional como el de la aprobación de una Constitución europea. Contrasta además el resultado de los referéndums con la ratificación vía Parlamentos nacionales, que no suele plantear especiales problemas.

Esta diferencia, que plantea interesantes consideraciones acerca de un posible "choque de legitimidades" también es lógica dado que los Gobiernos que apoyaban el Tratado solían tener la mayoría parlamentaria necesaria para ratificarlo en el Parlamento nacional; por el contrario son a veces los partidos minoritarios o/y más extremistas los que en las campañas de los referéndums europeos promueven el voto negativo como símbolo de protesta frente a las instituciones europeas.

Por tanto, en general cuando se han preguntado directamente a los ciudadanos europeos sobre el avance en el proceso de integración la respuesta ha sido menos satisfactoria (incluso en países en principio tan europeístas como Holanda o Francia) que cuando la ratificación se reserva al Parlamento nacional. El hecho de que finalmente muchos países miembros hayan optado –cuando sus normas constitucionales se lo permiten- por no someter esta ratificación de tratados a referéndum dados los riesgos de rechazo es el mejor exponente de hasta qué punto puede existir una brecha entre los representantes electos y la propia ciudadanía en este tipo de cuestiones lo que debe de proporcionar motivos para la reflexión.

Es especialmente relevante esta consideración si tenemos en cuenta que los efectos de un voto negativo (a salvo la celebración de un segundo referéndum de signo contrario) han sido siempre tenidos en cuenta a nivel europeo, de manera que una contestación negativa ha producido efectos políticos y jurídicos relevantes pese a que en lo que pueden denominarse cuestiones de gobernanza o de funcionamiento de la Unión Europea los resultados del referéndum en un país pueden entrar en contradicción con los de otro u otros.

Por otra parte, es indudable el reto que plantea incluso en estos Parlamentos nacionales el crecimiento de los partidos euroescépticos cada vez con mayor implantación en distintos Estados de la Unión Europea, y con importante influencia en partidos considerados tradicionales (normalmente más europeístas) que compiten por el mismo electorado o que les necesitan para gobernar. Además de que estos partidos tienden a favorecer los referéndums en el ámbito de la construcción europea -precisamente porque consideran que la democracia directa puede ser en estos casos una aliada importante de sus objetivos- lo cierto es que su mayor presencia en los Parlamentos puede llevar también a una reversión de las mayorías "pro-europeas" que hasta ahora parecían ser capaces de sacar adelante el proceso de construcción europea al menos cuando no se convocan referéndums.

Por otro lado, hay que tener muy presente el creciente peso de la opinión pública y su decidida voluntad de participación en los debates y asuntos públicos, así como su desconfianza en la clase política tradicional. Estos factores no pueden ser desconocidos a la hora de abordar el proceso de construcción europeo. Ya no parece posible– como ocurría en el siglo pasado- que sean exclusivamente los expertos y los técnicos los que elaboren y aprueben textos normativos que puedan aprobarse sin participación de la ciudadanía. Tampoco lo consideramos deseable.

V.- CASOS PARTICULARES

El caso húngaro

Como hemos señalado, analizaremos brevemente el caso húngaro, dado que presenta algunas de las características que hemos ido señalando en las páginas anteriores en relación con los referéndums convocados voluntariamente por los Estados miembros y con trascendencia para el proceso de construcción europeo. En este caso, además, la peculiaridad estriba en que no se trata de ratificar la modificación de un Tratado sino de ejecutar un acuerdo adoptado en el seno de las instituciones comunitarias y por los procedimientos previstos al efecto.

Conviene recordar que el acuerdo alcanzado en la Unión Europea para la distribución de los 160.000 refugiados entre los Estados miembros de la Unión Europea (exceptuados Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, por sus cláusulas de descuelgue sobre política europea de justicia e interior) no pudo ser alcanzado por unanimidad pese a los esfuerzos realizados para conseguirla. Algunos país votaron en contra, entre ellos Hungría, pese a que le tocaba sólo una pequeña cuota de refugiados. Los otros países que votaron en contra fueron la República Checa, Eslovaquia y Rumanía. Algún país como Finlandia se abstuvo, y el resto votó a favor. El acuerdo fue aprobado, ya que de conformidad con las normas aplicables solo necesitaba para ser serlo la mayoría cualificada de los Estados Miembros.

De ahí la importancia de respetarlo, precisamente por parte de los Estados miembros que perdieron la votación. Como ante cualquier acuerdo es posible el recurso al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, pero en tanto éste no se pronuncie no parece oportuno convocar un referéndum sobre esa misma cuestión. Efectivamente, este tipo de consultas puede suponer la desautorización del resultado de un acuerdo que ha sido adoptado de acuerdo con las reglas vigentes, por lo que no deja de ser una quiebra de dichas reglas. Es más, podía entenderse que la convocatoria de un referéndum suponía la búsqueda del enfrentamiento entre dos legitimidades contrapuestas: la de la propia Unión Europea, que ya había adoptado el acuerdo en base a los procedimientos establecidos y a las

competencias que tiene atribuidas y la de la Asamblea Nacional húngara, sede de la soberanía nacional.

Que este era el significado del referéndum húngaro se desprendía con claridad de la pregunta que fue sometida a referéndum en Hungría el 2 de octubre de 2016 a instancias del Gobierno del Primer Ministro Víctor Orban: *¿Quiere que la Unión Europea pueda decidir sin el consentimiento de la Asamblea Nacional sobre el asentamiento de ciudadanos no húngaros en Hungría?*

Finalmente, como es sabido, la participación no superó el 50%, requisito necesario para que la consulta fuera válida. Pese a haber convocado el referéndum con la lógica intención de ganarlo, el Primer Ministro no presentó su dimisión, dado que además la mayoría de los votantes que sí acudieron a las urnas contestaron "no" a la pregunta formulada. Es más, políticamente no se consideró el referéndum como un fracaso. Por tanto, no se han producido consecuencias políticas significativas, quedando siempre abierta la posibilidad de que en el futuro inmediato pueda plantear consultas similares sobre este u otros asuntos que ya hayan sido decididos por las instituciones europeas a través de los procedimientos establecidos lo que no deja de ser muy preocupante.

Pese al satisfactorio (desde el punto de vista de la Unión Europea) resultado del referéndum, el reto que este tipo de consultas plantea en el seno de la Unión Europea es evidente en la medida en que pretende deslegitimar o al menos cuestionar los acuerdos alcanzados en el seno de las instituciones por los procedimientos formalmente establecidos, lo que sienta un precedente muy peligroso. No podemos detenernos aquí en el larguísimo y complejo camino que ha llevado hasta el actual sistema de adopción de acuerdos en el seno de una Unión Europea con 28 miembros; pero ciertamente la posibilidad de que cualquiera de los Estados que han perdido una votación no solo recurra al Tribunal de Justicia de la Unión Europea sino que también decida acudir a un proceso de referéndum para cuestionar abiertamente este resultado no puede considerarse muy democrático, particularmente si recordamos que no es posible una democracia sin respeto a las reglas del Estado de Derecho. En este sentido, los referéndums deben de estar sujetos como instrumentos democráticos que son a las mismas reglas, principios y limitaciones que el resto de

los mecanismos o herramientas de que disponen las democracias representativas avanzadas de Europa. Dicho de otra forma, las decisiones que no podrían adoptarse por el Parlamento nacional (por falta de competencias) tampoco pueden adoptarse a consecuencia de un referéndum.

Adicionalmente, hay que tener presente que en cuestiones de soberanía compartida, una decisión de estas características adoptada en un referéndum nacional afecta inevitablemente a los demás Estados miembros que sin embargo no han acatado las reglas y solo se han pronunciado a través de los procedimientos establecidos para la toma de decisiones y no a través de un referéndum. En último término, si siguiendo el ejemplo de Hungría cada país decide –con o sin referéndum- que es una cuestión de soberanía nacional decidir el número de refugiados que acoge con independencia de lo que decidan las instancias comunitarias y sin previa modificación de los tratados para devolver la competencia a los Estados miembros se estarían poniendo en duda los pilares básicos del proyecto europeo además de constituir una flagrante vulneración del Estado de Derecho.

Pero además hay que tener presente que cuando se adoptan este tipo de decisiones la única forma de ejecutarlas es precisamente a través de los Estados miembros, de manera que una manera eficaz de vetarlas es precisamente incumplirlas. La apelación a la democracia directa como coartada para introducir estos vetos –que ya no son posibles a través de los procedimientos de adopción de acuerdos- introduce un elemento de riesgo notable para el sistema de toma de decisiones comunitarias que ya no requiere de unanimidad. Se trata de revertir su inejecución de una cierta "capa de legitimidad" en la medida en que cualquier Estado miembro puede refugiarse en el resultado de este tipo de consultas para evitar ejecutar medidas que no le gustan sin tener que molestarse en ganar las votaciones o en impugnarlas para que sean anuladas por las instancias judiciales competentes.

El caso griego

El 5 de julio de 2015 el gobierno griego celebró un referéndum en el que formuló a los ciudadanos griegos la siguiente pregunta: ¿Debería ser aceptado el plan de acuerdo presentado por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional en el Eurogrupo del 25 de junio de 2015, comprendido por dos partes, las cuales constituyen su propuesta conjunta? El primer documento se titula *Reformas para la realización del programa actual y los ulteriores* y, el segundo, *Análisis preliminar de sostenibilidad de la deuda*.

El resultado de la consulta fue "no" con un 61,3% de los votos y con una participación del 62,5% de los electores. El referéndum fue convocado por Alexis Tsipras, primer ministro y líder de la coalición de izquierdas en el gobierno desde enero de 2015, Syriza (ΣΥ.ΡΙΖ.Α), en el marco de las negociaciones con los acreedores internacionales de Grecia, la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional, para refinanciarse. La consulta se convocó el día en el que vencía el plazo para el pago del segundo rescate griego, el 30 de junio, y ante el riesgo inminente de una suspensión de pagos y la amenaza de la salida del país de la Unión Monetaria.

El referéndum fue planteado desde el inicio por el primer ministro griego como una herramienta de presión y de fortalecimiento de la posición negociadora del gobierno griego frente a sus acreedores, que buscaban imponer a Grecia profundas reformas y nuevas medidas de control del gasto. Conviene recordar que su partido, Syriza, había ganado las elecciones en el mes de enero con la promesa de aliviar las medidas de austeridad que los dos rescates financieros del país habían obligado a poner en marcha, pero también con la idea de que el país no abandonaría el euro.

La convocatoria del referéndum recibió importantes críticas por no adaptarse a los estándares internacionales y ofrecer dudas sobre su legitimidad en dos aspectos fundamentales: por un lado, la premura con la fue convocado (una semana) y por otro la enorme complejidad de la redacción de la pregunta. Muchos observadores consideraron que estas dos circunstancias reducían significativamente las

posibilidades de los ciudadanos de deliberar sobre la cuestión con la suficiente profundidad[14].

Otra de las críticas que se realizaron con relación a la consulta fue la falta de claridad sobre sus consecuencias, es decir, la inexistencia de una "hoja de ruta" posterior. En el referéndum los griegos manifestaron su desacuerdo con las políticas de austeridad impuestas por la denominada "Troika" pero no sabían cuales serían las consecuencias de su "no"; por ejemplo, no existía ninguna certeza sobre si su negativa a aceptar los términos del acuerdo alcanzado hasta ese momento supondrían efectivamente la salida del país del euro y/o la suspensión de pagos.

El resultado del referéndum puso en cuestión la permanencia de Grecia en el euro y también incrementó la presión sobre los acreedores internacionales, especialmente por lo que se refiere al Banco Central Europeo y al resto de miembros de la Unión monetaria. Las negociaciones continuaron en el mes de julio en el marco del Euro Summit y finalizaron en el mes de agosto con la firma de un acuerdo que suponía la extensión del segundo rescate por un periodo de nueve meses. Este acuerdo fue aprobado en el Parlamento griego y no fue sometido de nuevo a consulta popular.

Muchos observadores y ciudadanos griegos consideraron la firma de este acuerdo una traición a la voluntad popular expresada en el referéndum[15], mientras que otros defendieron que gracias a su celebración este segundo acuerdo fue más favorable a los intereses griegos que el primero[16].

---

[14] Entre otros, estas críticas fueron manifestadas por el Consejo de Europa.

[15]Entre otros, el propio Yanis Varoufakis, ex ministro de finanzas griego. Ver, por ejemplo: https://yanisvaroufakis.eu/2015/08/17/greeces-third-mou-memorandum-of-understading-annotated-by-yanis-varoufakis/

[16]Bertocini and Koenig: The European Union and national referenda: structural incompatibility? September 2015. Jacques Delors Institute.

Lo cierto es que este referéndum fue interpretado por muchos ciudadanos y partidos políticos (especialmente de izquierdas[17]) como la reivindicación de la soberanía popular frente a la oligarquía financiera internacional y frente a las distantes instituciones europeas. Sin embargo, conviene no olvidar que la entrada en la moneda común implica una importante cesión de soberanía, fundamentalmente en materia de política monetaria. Asimismo, la aceptación de los sucesivos rescates financieros suponía la aceptación de condiciones que implicaban en la práctica limitaciones a la soberanía nacional también en materias como la política fiscal. Por lo tanto el resultado del referéndum griego no dejaba de plantear de nuevo un choque de legitimidades entre la soberanía del pueblo griego expresada directamente en el referéndum y la legitimidad de las instituciones (especialmente de las europeas pero también de las nacionales) que habían llegado previamente a un acuerdo.

Por último, no hay que olvidar que este tipo de decisiones, como en el caso del referéndum húngaro, condicionan o alteran las que pueden adoptar los demás Estados Miembros, lo que en un ámbito como el de la Unión monetaria en que se han cedido competencias a la Unión Europea para adoptar acuerdos de forma conjunta no deja, de nuevo, de suponer una cierta ruptura de las "reglas del juego".

El caso británico

Problema de muy diversa naturaleza supone el denominado *Brexit*, es decir, las consecuencias del referéndum que se celebró en el Reino Unido el 23 junio de 2016 en el que el 51,9% de los electores optó por la salida de la Unión europea, si bien con importantes variaciones territoriales, pues mientras Inglaterra y Gales votaron mayoritariamente a favor de dejar la Unión Europea mientras que en Escocia e Irlanda del Norte la mayoría del voto fue a favor de la permanencia.

---

[17] Este fue el caso de Podemos en España. Ver: https://podemos.info/pablo-iglesias-el-no-del-referendum-de-ayer-en-grecia-es-un-si-a-europa/

El Gobierno británico anunció que el proceso de separación, invocando el art. 50 del TUE, empezará a partir de marzo de 2017. Sin embargo, su decisión de no solicitar la ratificación del Parlamento británico a la vista del resultado del referéndum, ha sufrido un primer revés en el momento de escribir estas líneas, dado que un grupo de ciudadanos llevó al Gobierno ante los Tribunales por tomar esa decisión, entendiendo que la activación del *Brexit* exige la ratificación parlamentaria. En primera instancia la Justicia les ha dado la razón, señalando que solo el Parlamento tiene la potestad de poder activar el art. 50 del TUE. Aunque esta decisión ha sido recurrida ante la Corte Suprema, lo probable es que sea decisión sea ratificada.

En todo caso, esta situación pone de relieve la complejidad política y jurídica de todo el proceso y de la activación del art. 50 del TUE.

Como es sabido, el art. 50 del Tratado de la Unión Europea establece que "Todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión. 2. El Estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo. A la luz de las orientaciones del Consejo Europeo, la Unión negociará y celebrará con ese Estado un acuerdo que establecerá la forma de su retirada, teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión. Este acuerdo se negociará con arreglo al apartado 3 del artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El Consejo lo celebrará en nombre de la Unión por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo.

"3. Los Tratados dejarán de aplicarse al Estado de que se trate a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada o, en su defecto, a los dos años de la notificación a que se refiere el apartado 2, salvo si el Consejo Europeo, de acuerdo con dicho Estado, decide por unanimidad prorrogar dicho plazo. 4. A efectos de los apartados 2 y 3, el miembro del Consejo Europeo y del Consejo que represente al Estado miembro que se retire no participará ni en las deliberaciones ni en las decisiones del Consejo Europeo o del Consejo que le afecten. La mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra b) del apartado 3 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. 5. Si el Estado miembro que se ha retirado de la Unión solicita de nuevo la adhesión, su solicitud se someterá al procedimiento establecido en el artículo 49."

Siendo la Unión Europea una organización internacional es lógico que se permita la retirada de un Estado miembro en los términos que se establecen en el precepto que acabamos de transcribir, si bien nunca se había dado el supuesto. En ese sentido, hay que recordar que en el Derecho internacional se permite la retirada de un Tratado cuando esta posibilidad esté expresamente reconocida en el mismo o si bien se deduzca de su naturaleza o de la intención de las partes cuando los firmaron.

Para algunos autores, como Araceli Mangas y Diego J. Liñán[18], el reconocimiento de este derecho equivale a lo que sería un derecho de secesión que sin embargo sería impensable en el marco del Derecho interno de un Estado miembro. Efectivamente, en el marco del Derecho interno no es posible la secesión de una parte del territorio unilateralmente, por distintas razones jurídicas y políticas cuyo análisis excede del objeto de estas reflexiones.

No ocurre lo mismo en el ámbito de la Unión Europea como organización supraestatal, sin perjuicio de que este derecho de secesión conlleve consecuencias inevitables para el resto de los Estados miembros que no han tenido oportunidad alguna de pronunciarse sobre ellas, lo que indudablemente plantea varias cuestiones de enorme trascendencia como ya vimos al hablar del referéndum húngaro y griego. En todo caso, no existiendo precedente de la salida de un Estado de la Unión Europea es indudable la relevancia que reviste el proceso de negociación para la retirada y las relaciones futuras del Reino Unido con la Unión, en los términos establecidos en el art.50 del TUE. En dicho proceso sí tendrán la oportunidad de pronunciarse el resto de los Estados miembros.

Podemos concluir que en términos jurídicos e institucionales la retirada de un Estado miembro supone salir legalmente en primer lugar de la propia Unión Europea y en segundo lugar de su ámbito jurídico y por tanto de la aplicación del Derecho comunitario. Sin embargo, en términos políticos la situación no es tan clara. Por esa razón, la voluntad del Gobierno del Reino Unido es la de llegar a un

---

[18] Araceli Mandas Martín, Diego J. Kiñán Nogueras "instituciones y Derecho de la Unión europea", 2014.

acuerdo político que les favorezca, en el sentido de seleccionar aquella parte de los Tratados y del Derecho de la Unión que considera más beneficiosa limitando o impidiendo la aplicación de la parte que considera más onerosa. Desde ese punto de vista, la situación presenta una cierta continuidad con las relaciones que han presidido tradicionalmente las relaciones del Reino Unido con la Unión Europea, si bien no cabe duda de que cualitativamente la decisión supone un reto para el proyecto de construcción europea de consecuencias difíciles de prever a día de hoy, especialmente si -como temen algunos observadores- otros partidos euroescépticos siguen el ejemplo y obtienen mayorías o influencia política suficiente para solicitar la convocatoria de referéndums similares en otros Estados miembros.

VI. ALGUNAS CONCLUSIONES

Los países europeos han ido paulatinamente cediendo importantes áreas de soberanía en favor de la Unión Europea y otras instituciones transnacionales o internacionales, como puede ser el Fondo Monetario Internacional, ya que al pedir un préstamo para financiarse los Estados aceptan ciertas condiciones que limitan parte de su soberanía en materia económica, como sucedió en el caso de Grecia.

Por ello, pueden darse situaciones de conflicto o contradicción entre esta cesión de soberanía (a veces también ratificada vía referéndum, no lo olvidemos) cuando se apela a la soberanía nacional precisamente en materias en las que el Estado ya ha cedido parte de su soberanía. En esos casos podemos entender que la ciudadanía de ese Estado ya no es soberana, o, para ser más exactos, que no es la única soberana. Dicho de otra forma: la soberanía residiría en toda la ciudadanía de la Unión Europea. En definitiva, cabe defender que desde un punto de vista político la soberanía popular en el marco de la Unión Europea ya no puede entenderse hoy en día de forma aislada a nivel nacional, pues las decisiones que se adoptan por un Estado son susceptibles de afectar a la totalidad de la Unión. Esta idea puede predicarse tanto de la soberanía que se ejerce mediante los representantes democráticamente elegidos en las democracias representativas como de la que se ejerce directamente mediante fórmulas de democracia directa como los referéndums.

Sin embargo la articulación de esta idea no es sencilla desde un punto de vista jurídico, en particular en relación con la democracia directa, ya que hoy por hoy la celebración de un referéndum a nivel de ciudadanía europea parece demasiado complejo desde un punto de vista técnico. No obstante, este concepto sería el que mejor se acomodaría a la realidad de la Unión Europea; lo mismo que los Estados miembros a través de sus Parlamentos nacionales no pueden adoptar decisiones unilaterales en cuestiones en las que ya han cedido su soberanía, tampoco pueden plantearlas vía democracia directa o referéndums por exactamente las mismas razones. Otra cosa sería que se modificaran los tratados y se devolviesen competencias a los Estados miembros; pero de nuevo habría que hacerlo siguiendo las reglas y los procedimientos establecidos.

Además los referéndums tienen que convocarse garantizando siempre los requisitos indispensables para garantizar su naturaleza democrática, lo mismo que ocurre con las elecciones. La primera regla es evidente: el respeto por las normas legales y por los procedimientos establecidos, empezando por las cuestiones sobre las que puede versar un referéndum que tienen que ser cuestiones sobre las que no se haya cedido la soberanía nacional.

Por otro lado, no hay que olvidar que existe una fuerte desconfianza hacia la democracia representativa, y en particular hacia los partidos políticos que la encarnan. De esta manera, es comprensible que los Gobiernos necesiten una legitimidad adicional, que es la que otorga la participación directa de la ciudadanía, si bien no siempre es fácil buscar los mecanismos adecuados para encauzar esa participación máxime en asuntos de una cierta complejidad o demasiado técnicos. Tampoco es fácil resistir la tentación de realizar una utilización demagógica o irresponsable de estos instrumentos, especialmente cuando el Gobierno en cuestión tiene problemas políticos que piensa que puede solventar acudiendo a la democracia directa.

De lo que no cabe duda es de la necesidad de realizar un esfuerzo para encontrar e integrar mecanismos adecuados de participación de los ciudadanos en los procedimientos de toma de decisiones, a la vista de la "demanda" de participación y de la paralela erosión de la democracia representativa e incluso de la labor de técnicos y expertos.

Lo cierto es que tras la crisis económica y tras un periodo en el que en la Unión Europea se han primado políticas basadas en consideraciones de tipo técnico, o en principios de eficiencia o eficacia (y que han resultado en graves desigualdades a la hora de soportar los costes de la Gran Recesión) es urgente recuperar fuentes de legitimidad basadas en la participación y en la aprobación de la ciudadanía. Pero no tienen que ser necesariamente los referéndums la única vía o la única posibilidad.

No obstante, debemos señalar que no nos cabe duda sobre la necesidad y la conveniencia de convocar referéndums en determinadas circunstancias, particularmente cuando se debaten temas de tanta trascendencia como la adhesión o la salida de un país de la Unión Europea o incluso cuestiones muy relevantes que puedan

estar contenidas en las reformas de los tratados. La razón –más allá de que jurídicamente estas convocatorias sean o no exigibles- es muy sencilla: la enorme legitimidad que una determinada decisión recibe cuando es ratificada directamente en referéndum no puede ser desconocida en nuestras democracias representativas. La democracia directa no es un sustituto de la democracia representativa, pero sí es un complemento que en ocasiones puede ser indispensable. Por tanto, debemos reconocer que un referéndum es un instrumento legitimador de decisiones políticas de especial trascendencia pero es, a la vez, un instrumento muy delicado, es decir, un instrumento de precisión. De ahí las dificultades que conlleva su utilización y que hemos intentado ilustrar a lo largo de estas reflexiones.

Sentado lo anterior, podemos plantearnos algunas cuestiones. La primera es la relativa a la de si los referéndums deben de convocarse al inicio de un proceso de debate público sobre una cuestión de especial complejidad y relevancia para la ciudadanía o si deben de convocarse más bien al final de dicho proceso y una vez que el electorado ha podido formarse una opinión sobre el alcance de la decisión que van a adoptar. Como hemos visto, esta es la noción que subyace en la diferencia entre referéndums y plebiscitos para algunos politólogos. Esto no quiere decir, no obstante, que la iniciativa parta siempre necesariamente del Poder ejecutivo o del Poder legislativo; la iniciativa puede partir también de un número determinado de ciudadanos (a semejanza de lo que ocurre con la iniciativa legislativa popular) pero siempre con el objetivo de iniciar un proceso de debate que puede culminar finalmente con la celebración de un referéndum.

Porque, más allá de los conceptos políticos, desde un punto de vista práctico el orden de los factores sí nos parece que altera el producto. Ya hablemos de plebiscito o de referéndum, la decisión que surja de este tipo de consultas debería alcanzarse tras un proceso previo en el que deben de participar no solo los representantes políticos sino también la ciudadanía y los distintos grupos de interés o entidades de la sociedad civil de forma más o menos organizada. No se trata por tanto de una simple campaña electoral que se realizará en su momento (como la del *Brexit*), sino de un proceso previo y transparente en que se comuniquen las reformas que se quieren introducir y sus implicaciones y consecuencias, y se diseñe con un detalle la hoja de ruta a seguir tanto si se gana como si se pierde el

referéndum. También deben de acotarse las posibles responsabilidades políticas en su caso. Este tipo de referéndums exigiría, por tanto, un proceso deliberativo y normativo previo de una cierta duración, lo que excluiría "referéndums relámpago" del tipo griego. Idealmente no parece razonable tampoco que a un referéndum fallido siga otro en un corto espacio de tiempo; la apelación a la democracia directa tiene más sentido si se realiza con la finalidad de respetar el resultado de la consulta durante un lapso razonable de tiempo.

Otra reflexión interesante es la de que convendría evitar que las instituciones europeas sean utilizadas sistemáticamente como "chivo expiatorio" para eludir las propias responsabilidades de partidos políticos o gobernantes poco responsables. Esta cuestión no es fácil de resolver y tampoco lo pretendemos aquí, pero no cabe duda de que las instituciones europeas tienen que ser muy conscientes de esa situación y utilizar a diseñar y a utilizar sus propios mecanismos de legitimación frente a este tipo de desafíos.

Quizás una posibilidad sea que los procesos que lleven a referéndums que afecten a los procesos de construcción europea sean de alguna forma supervisadas o cuenten con la participación de los parlamentarios o partidos europeos o incluso de las instituciones de manera que puedan servir de contrapeso a las posiciones euroescépticas que no dejarán de tratar de imputar los problemas domésticos a las lejanas instancias comunitarias. De nuevo la articulación técnico-jurídica de este tipo de propuestas no parece sencilla, pero hay que ser conscientes de que presenta indudables ventajas desde el punto de vista de la construcción de un auténtico "demos europeo" y permite avanzar hacia una situación ideal en que sería toda la ciudadanía europea la que debería pronunciarse en las condiciones más homogéneas posibles sobre estas cuestiones.

En último término hay que advertir que los problemas que pueden derivarse de la convocatoria de referéndums tanto en el plano europeo como en el nacional no son ajenos a los problemas que padecen en estos momentos nuestros sistemas democráticos, con el agravante de que al menos en el ámbito europeo un referéndum puede ofrecer posibilidades políticas muy interesantes a los gobernantes que prefieran eludir sus propias responsabilidades, en la medida en que les permiten apelar a la fuente última de la soberanía

nacional para mejorar sus expectativas en el ámbito interno y, de paso, imputar sus fallos y errores a unas lejanas y burocráticas instancias europeas que es poco probable que encuentren muchos defensores en momentos de fuerte emotividad política. Ciertamente los efectos negativos que este tipo de estrategias tiene sobre la confianza en las instituciones europeas no puede ser minusvalorado; pero también ponen de relieve la necesidad de dotar de un mayor componente emocional al proceso de construcción europea.

En conclusión, el recurso a los referéndums en el ámbito del proceso de construcción de la Unión Europea es no solo adecuado sino que puede resultar necesario y conveniente para reforzar la legitimidad de determinadas decisiones. No obstante, la disparidad de su regulación y su utilización entre los distintos Estados miembros, la diferencia entre las distintas culturas políticas y la tentación de utilizarlos de forma irresponsable o en clave de política nacional los convierten también en instrumentos de riesgo. En ese sentido, el proceso de ampliación de la Unión Europea ha supuesto que convivan en ella países con culturas políticas muy distintas; en ese sentido el "espejismo" del proceso de integración (con las duras condiciones de ingreso impuestas a los Estados candidatos) puede llevar a olvidar la muy diferente realidad política subyacente de los Estados miembros.

A nuestro juicio, si bien resulta un tanto utópico en el momento de escribir estas líneas, la solución más razonable sea probablemente la de seguir construyendo un demos europeo, una ciudadanía europea que pueda también manifestarse a través de referéndums o consultas directas sobre cuestiones que atañen a todos los ciudadanos de la Unión Europea, como ya ocurre con la iniciativa legislativa popular europea.