

**El referéndum europeo: la decisiva intervención de los soberanos nacionales en el proceso de integración**  
(The European referendum: the decisive intervention of the national sovereigns in the integration process)

VÍCTOR CUESTA LÓPEZ\*

Cuesta López, V., 2017. El referéndum europeo: la decisiva intervención de los soberanos nacionales en el proceso de integración. *Oñati Socio-legal Series* [online], 7 (5), 899-928. Available from: <http://ssrn.com/abstract=3063962>



**Resumen**

En los dos últimos años hemos asistido a la proliferación de referéndums en los Estados miembros de la Unión Europea que vienen a cuestionar importantes avances en la integración o, incluso, la propia pertenencia a la Unión. En este contexto, el presente artículo se propone delimitar el concepto de referéndum europeo para, a continuación, presentar la evolución de sus convocatorias a lo largo de las distintas fases del proceso de integración. También propondremos la sistematización de las consultas celebradas en función de su naturaleza jurídico-constitucional (referéndum obligatorio o facultativo) y las presentaremos atendiendo al objeto de las mismas: referéndums de pertenencia (adhesión, ampliación de terceros o permanencia), referéndums de ratificación de los tratados constitutivos y sus sucesivas reformas y referéndums sobre políticas europeas específicas. A pesar de que cada referéndum europeo responde a contextos jurídicos y políticos nacionales muy particulares, trataremos de determinar si existe alguna relación entre el tipo de consulta convocada y su resultado favorable o contrario a una mayor integración.

**Palabras clave**

Referéndum; Unión Europea; soberanía; democracia directa

**Abstract**

The referendums held during the last years in several Member States of the European Union have openly questioned essential aspects of the integration process or even the membership. In this context, this article aims to define the concept of *European referendum*, to present its evolution throughout the integration process, and to propose its categorization according to their legal nature (compulsory or facultative referendum) and their subject matter (enlargement, ratification of the Treaties or specific European policies). Although each European referendum responds to very specific legal and political contexts, this article tries to determine whether there is any relationship between the type of consultation and its result.

\* Profesor Contratado Doctor de Derecho constitucional, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Dirección postal: Facultad de Ciencias Jurídicas, Campus Universitario de Tafira, C.P. 35010, Las Palmas de Gran Canaria. Correo electrónico: [victor.cuesta@ulpgc.es](mailto:victor.cuesta@ulpgc.es).



**Key words**

Referendum; European Union; sovereignty; direct democracy

## Índice

1. Introducci3n: la UE ante la "amenaza" referendaria .....	902
2. El refer3ndum europeo: delimitaci3n del objeto de estudio y evoluci3n de las convocatorias a lo largo del proceso de integraci3n .....	904
3. El refer3ndum europeo en funci3n de su naturaleza jur3dica: refer3ndum obligatorio o facultativo .....	910
4. El refer3ndum europeo en funci3n de su objeto .....	912
4.1. Los refer3ndums nacionales de pertenencia.....	912
4.1.1. Los referendos sobre la ampliaci3n de 1973.....	912
4.1.2. Los referendos sobre la ampliaci3n de 1995.....	913
4.1.3. Los referendos sobre las ampliaciones de 2004 y 2007 .....	914
4.1.4. El refer3ndum de adhesi3n en Croacia .....	914
4.1.5. El refer3ndum sobre la permanencia del Reino Unido .....	915
4.2. Los referendos nacionales sobre la ratificaci3n de los Tratados constitutivos y sus sucesivas reformas. ....	915
4.2.1. Los referendos sobre el Acta Única Europea.....	916
4.2.2. Los referendos sobre la ratificaci3n del Tratado de Maastricht .....	916
4.2.3. Los referendos sobre la ratificaci3n del Tratado de Ámsterdam .....	917
4.2.4. El doble refer3ndum irland3s sobre Tratado de Niza.....	918
4.2.5. Los referendos sobre la ratificaci3n del TCpE .....	919
4.2.6. Los refer3ndums sobre la ratificaci3n del Tratado de Lisboa en Irlanda.....	920
4.3. Los refer3ndums sobre pol3ticas europeas espec3ficas .....	921
5. Conclusiones .....	925
Referencias.....	926
Referencias normativas .....	927

## 1. Introducción: la UE ante la "amenaza" referendaria

En los dos últimos años se han celebrado hasta cinco referéndums en los Estados miembros de la Unión Europea que han evidenciado que este gran proyecto de integración supranacional ya no cuenta con el respaldo unánime de sus pueblos. En primer lugar, debemos mencionar el referéndum celebrado en Grecia en julio de 2015 en el que los ciudadanos vinieron a rechazar, instados por el propio gobierno heleno, un borrador de acuerdo sobre el plan de rescate propuesto por la UE, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional. A pesar de este resultado, lo cierto es que el Gobierno tuvo que asumir poco después unas condiciones impuestas por los acreedores prácticamente igual de gravosas que las rechazadas por el cuerpo electoral. En diciembre de 2015 fue el turno de los ciudadanos daneses que rechazaron una mayor integración de su país en el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia en contra de lo que solicitaba el propio Gobierno danés. También en sentido negativo y contrario al defendido por el Gobierno se manifestaron los electores holandeses cuando acudieron a las urnas convocados a iniciativa popular en abril de 2016 a pronunciarse sobre el acuerdo de asociación entre Ucrania y la UE que ya había sido ratificado por el parlamento nacional.

Por su parte, los electores británicos acudieron a las urnas el 23 de junio de 2016 para decidir acerca de la permanencia del Reino Unido en la UE después de que el Gobierno conservador obtuviese un compromiso político de la UE que hubiera reforzado la singularidad del país en la UE.<sup>1</sup> Sin duda, la ya anunciada convocatoria de la consulta en un país con una fuerte corriente de opinión pública euroescéptica contribuyó de modo decisivo a reforzar la posición del Gobierno británico en la renegociación de su estatus. A pesar de la implicación decidida del Primer Ministro británico en la campaña a favor de la permanencia, la votación arrojó un resultado, muy ajustado, favorable a la salida del Reino Unido de la UE. Por si esto fuera poco, el referéndum sobre el sistema de cuotas para reubicar a los solicitantes de asilo celebrado en Hungría, instado por el Gobierno y convocado por el Presidente de la República János Áder para el 2 de octubre de 2016, arrojó un resultado de 98,36% de votos negativos en respuesta a la pregunta: "¿Está de acuerdo con que la UE, incluso sin el consentimiento del parlamento húngaro, pueda ordenar el asentamiento obligatorio de ciudadanos no húngaros en Hungría?" Aunque el índice de participación (44,04%, con sólo un 39,4% de votos válidos) no alcanzó la mitad del censo y, en consecuencia, el resultado no resultó a la postre válido,<sup>2</sup> lo cierto es que esta convocatoria supone un abierto desafío político frente a la Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo de 22 de septiembre de 2015, jurídicamente vinculante, aprobada por la mayoría cualificada requerida en el seno del Consejo.

De una situación en la que sólo se convocaban referendos relativos a la adhesión a la UE o a la ratificación de las sucesivas reformas de los Tratados constitutivos - especialmente en determinados Estados miembros como Irlanda y Dinamarca, por imperativo constitucional- hemos pasado a un nuevo escenario en el que se suceden las convocatorias de consultas populares, en países sin tradición en el ejercicio de la democracia directa, que ponen en tela de juicio políticas comunitarias concretas o incluso la propia pertenencia a la Unión. Buena parte de estas últimas convocatorias han sido auspiciadas por los propios Gobiernos nacionales que utilizan el referéndum como una herramienta estratégica para reforzar sus argumentos particulares frente a las posiciones comunes alcanzadas entre el conjunto de Estados miembros. Además, y a juzgar por los resultados de los referéndums enunciados, resulta evidente que las opiniones públicas nacionales, que en términos generales habían

<sup>1</sup> Decisión de los Jefes de Estado o de Gobierno, reunidos en el seno del Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016, relativa a un nuevo régimen para el Reino Unido en la Unión Europea.

<sup>2</sup> El artículo 8.4 de la Ley Fundamental de Hungría determina que los referendos nacionales no se considerarán válidos si el número de votos válidos no alcanza la mitad del censo electoral.

apostado por la integración, se han vuelto impredecibles, cuando no directamente euroescépticas, en un número creciente de Estados miembros.<sup>3</sup>

Más allá del revés que para el proceso de integración puede suponer determinado resultado adverso, lo cierto es que la elección de la institución del referéndum como vía para fijar la posición de un Estado miembro presenta algunos inconvenientes. Mientras que en los referéndums sobre la UE, especialmente en los referendos sobre la ratificación de los Tratados, se someten a la consideración de la ciudadanía cuestiones muy diversas y complejas, el debate político nacional ha girado en muchas ocasiones en torno a asuntos accesorios totalmente desenfocados. Sirva como ejemplo el mito del “fontanero polaco” en el referéndum sobre la Constitución europea en Francia o la polémica sobre la hipotética legalización del aborto en el referéndum de ratificación del Tratado de Lisboa en Irlanda. En efecto, la convocatoria de un referéndum se presenta como una oportunidad para la demagogia que es aprovechada ágilmente por partidos políticos abiertamente eurófobos que presentan a la UE como el chivo expiatorio de los males nacionales. Además, resulta evidente que el resultado de las consultas también está directamente influido por el nivel de desgaste de los representantes políticos nacionales.

El recurso a la democracia directa parece especialmente problemático en un escenario de integración supranacional en el que coexisten hasta veintiocho Estados miembros que, al menos formalmente, conservan su soberanía. En aquéllos supuestos, como el de la ratificación de los Tratados constitutivos y sus sucesivas reformas, en los que se requiere unanimidad, las consultas populares han provocado un claro conflicto entre soberanías nacionales discrepantes. El rechazo de uno o varios de los *demoi* a la ratificación de determinado tratado se ha contrapuesto frontalmente a la voluntad de la mayor parte de Estados miembros que han aceptado dicho acuerdo, normalmente por vía parlamentaria. Este dilema democrático no ha sido resuelto satisfactoriamente. En el caso de la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (en adelante, TCpE), los referendos celebrados en Francia y Holanda en 2005 provocaron su abandono a pesar de que buena parte de los Estados miembros, incluidos España y Luxemburgo también por vía referendaria, se habían manifestado favorablemente. Por otra parte, obligados jurídicamente a la convocatoria de referendos en supuestos de delegación de soberanía, Dinamarca, con ocasión de la ratificación del Tratado de Maastricht, e Irlanda, en la ratificación de los tratados de Niza y Lisboa, fueron los únicos Estados miembros que se manifestaron en contra. Ante la gran dificultad que representa la renegociación de los tratados que ya han sido formalmente asumidos por otros Estados miembros, la salida a estas crisis pasó por una ambigua interpretación política de las causas del resultado negativo que fue seguida por el acuerdo de un estatus específico para el país. En el caso de Dinamarca, se optó por la exclusión (opt-out) de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria para convocar una segunda consulta que resultó favorable a la ratificación. El caso de Irlanda es más controvertido porque, tras las negativas expresadas inicialmente a los Tratados de Niza y Lisboa, se invita a los ciudadanos a votar en una segunda ocasión sobre los mismos acuerdos presentando como novedad unos compromisos políticos del conjunto de Jefes de Estado y de Gobierno en los que se viene a reiterar, principalmente, la neutralidad militar del país o la soberanía del país en la regulación de la interrupción del embarazo.

A pesar de todas estas dificultades, lo cierto es que, en un Estado democrático avanzado, resulta totalmente coherente que el cuerpo electoral se pronuncie de modo expreso sobre la importantísima cesión de soberanía que supone la entrada de su país en la UE o la profundización en la integración propuesta por las sucesivas

---

<sup>3</sup> “Nunca habíamos visto como ahora tanta pérdida de confianza y de fuelle; nunca habíamos visto tanto malestar; tanto encono y enfrentamiento cruzado entre las opiniones públicas nacionales, cada vez más espoleadas por medios de comunicación volcados en los prejuicios y estereotipos nacionales, contrarios a la idea de Europa.” (López Aguilar, 2013, p. 11).

reformas de los Tratados constitutivos. Además de responder consecuentemente al principio democrático proclamado en cada una de las constituciones nacionales de los Estados miembros, los referéndums europeos, que de hecho han resultado favorables a la integración en la mayor parte de los casos, constituyen una clara oportunidad para reforzar la legitimidad de una UE a la que se acusa de padecer un déficit democrático estructural. Más allá del importante efecto legitimador que tiene un resultado favorable a la integración, el debate público previo a la votación, que debería articularse en torno a cuestiones propias de la política supranacional europea, favorece el desarrollo de una incipiente opinión pública europea. Aunque queda mucho camino para forjar un auténtico espacio público transnacional y una identidad política europea compartida, lo cierto es que, a juzgar por los índices de participación que analizaremos en el presente trabajo, las consultas populares relativas a la UE tienen un mayor poder de movilización del electorado en los Estados miembros que los comicios al Parlamento Europeo.

Aunque es cierto que los últimos referéndums convocados en los Estados miembros están contribuyendo a alimentar la crisis en la que parece sumido el proyecto europeo, no podemos por ello rechazar sin más esta institución de democracia directa como medio válido para conformar la voluntad de una comunidad política nacional. Los resultados adversos sólo reflejan el malestar generalizado de las opiniones públicas nacionales que se traduce en la desmovilización de grandes estratos de la población que hasta hace no mucho se definían como europeístas. A pesar de que la convocatoria de una consulta puede hacer surgir un conflicto entre soberanías y terminar bloqueando aquellos avances en el proceso de integración que requieren unanimidad, debemos tener en cuenta que la UE se funda sobre el respeto a la voluntad de los *demoi* y a las diversas identidades nacionales y que, por tanto, no se puede trasladar al escenario supranacional la lógica de mayoría – minoría propia del escenario político nacional.

Hechas estas consideraciones preliminares, el presente artículo se propone ofrecer un repaso a los referéndums celebrados en los Estados miembros relacionados con su integración en la UE. En primer lugar, trataremos de delimitar el concepto de referéndum europeo para, a continuación, analizar su evolución a lo largo de las distintas fases del proceso de integración. De este modo, averiguaremos en qué medida se han multiplicado las convocatorias de referéndum en los últimos años. También propondremos la sistematización de las consultas en función de su naturaleza jurídico-constitucional (referéndums obligatorios/referéndums facultativos) y las analizaremos más detalladamente atendiendo al objeto de las mismas: referéndums de pertenencia, referéndums de ratificación y referéndums sobre políticas europeas específicas. A pesar de que cada referéndum europeo responde a contextos jurídicos y políticos nacionales muy particulares, trataremos de determinar si existe alguna relación entre el tipo de consulta convocada y su resultado favorable o contrario a una mayor integración.

## **2. El referéndum europeo: delimitación del objeto de estudio y evolución de las convocatorias a lo largo del proceso de integración**

Las oportunidades de intervención directa del ciudadano en la actividad normativa de los Estados europeos se fueron diversificando a medida que se iba consolidando el constitucionalismo democrático, apoyado, definitivamente, en el principio de soberanía popular. A las instituciones de democracia directa ideadas para la intervención del ciudadano en el proceso constituyente o de reforma constitucional (referéndum constituyente, iniciativa y referéndum de reforma o revisión constitucional) se van sumando nuevas oportunidades de participación de los titulares de la soberanía en el impulso y ratificación de la legislación ordinaria (referéndum legislativo –suspensivo o abrogativo- e iniciativa legislativa popular). Además de estas instituciones de participación directa, cuyo ejercicio incide de modo inmediato en el ordenamiento jurídico, las constituciones van integrando otras consultas populares orientativas que son convocadas antes de que los representantes

políticos determinen el sentido de las decisiones políticas de especial trascendencia para su comunidad política (referéndum consultivo).

Si bien es cierto que los Estados de la UE se apoyan decididamente sobre el principio de gobierno representativo, tendremos la ocasión de comprobar en este trabajo cómo una buena parte de sus constituciones nacionales regulan diferentes variantes de referéndum para fijar la posición de sus representantes políticos respecto a los asuntos de especial trascendencia como, de hecho, lo es el de la integración en una comunidad política supranacional cuyas instituciones asumen el ejercicio directo de competencias originalmente soberanas. Por referéndum europeo nos referimos a las consultas populares derivadas de los ordenamientos jurídico-constitucionales nacionales, limitadas territorialmente a un Estado, cuyo resultado trasciende de la esfera nacional y condiciona el proceso de integración supranacional. Mediante el referéndum europeo, los ciudadanos de los Estados miembros están en condiciones de determinar de manera concluyente, en calidad de titulares de la soberanía de su respectiva comunidad política nacional, la posición de los Estados miembros en el proceso de integración. Si tenemos en cuenta que la entrada en vigor de los Tratados constitutivos de las Comunidades y de la Unión y sus sucesivas modificaciones o los Tratados de adhesión depende de la ratificación por parte de todos y cada uno de los Estados miembros, resulta que la celebración de una consulta popular a escala nacional para determinar la posición de un Estado miembro al respecto deja de ser un asunto doméstico y afecta directamente a todas las instituciones, Estados miembros y ciudadanos de la Unión. Paradójicamente, la evolución del proceso de integración no depende de la voluntad del "pueblo europeo", sujeto político inexistente, pero sí de la voluntad de aquellos "pueblos europeos" que tienen la oportunidad de expresarse en los referendos nacionales celebrados en los Estados miembros.

En algunos Estados miembros el referéndum forma parte de una ya larga tradición política. Debemos tener en cuenta que el proceso de integración ha estimulado, en paralelo, un proceso de adaptación de las constituciones nacionales que ha provocado, a su vez, la convocatoria de un número importante de referendos de reforma constitucional. El ejemplo más claro en este sentido es el de la República de Irlanda en donde cada modificación del derecho primario de la Unión debe traducirse en una enmienda de la Constitución nacional refrendada por los ciudadanos. Por otra parte, otros Estados miembros, como el Reino Unido, que no regulan expresamente la institución del referéndum nacional en su ordenamiento jurídico-constitucional han terminado celebrando en varias ocasiones consultas *ad hoc* a través de leyes aprobadas expresamente para regular una convocatoria única (es el caso, por ejemplo, de la European Union Referendum Act 2015). En el caso de Holanda, el referéndum tampoco se había institucionalizado hasta la aprobación de la Ley de referendums consultivos de 2015.

A continuación, presentamos en la tabla 1 los referendos europeos celebrados en los Estados miembros ordenados por el orden alfabético de estos. Debemos señalar que en la tabla 1 no se incluyen los referendos relacionados con la integración europea que se han celebrado en terceros Estados que, a día de hoy, no forman parte de la Unión. No se incluirán, por tanto, los numerosos referendums celebrados en Suiza (Acuerdo de Libre Comercio en 1972, Adhesión al Espacio Económico Europeo en 1992, Adhesión a la UE en 1997 y 2001, ratificación de tratados bilaterales con la UE en 2000), el baluarte de la democracia directa en Europa, o los referendums celebrados en Noruega en los que los ciudadanos rechazaron la adhesión tanto a la CEE, en 1972, como a la UE, en 1994.

TABLA 1

<b>Estado miembro</b>	<b>Fecha</b>	<b>Objeto</b>	<b>Tipo de referéndum</b>	<b>Participación (%)</b>	<b>Resultado: votos afirmativos (%)</b>
Austria	12/06/1994	Adhesión	Obligatorio	82,35	Afirmativo: 66,58
Croacia	22/01/2012	Adhesión	Obligatorio	43,51	Afirmativo: 62,27
Dinamarca	02/10/1972	Adhesión	Obligatorio	90,4	Afirmativo: 63,29
	27/02/1986	Ratificación del AUE	Facultativo	75,39	Afirmativo: 56,24
	02/06/1992	Ratificación del Tratado de Maastricht	Obligatorio	83,1	Negativo: 47,93
	18/05/1993	Ratificación del Tratado de Maastricht/ Acuerdo de Edimburgo	Facultativo	85,5	Afirmativo: 85,5
	28/05/1998	Ratificación del Tratado de Ámsterdam	Obligatorio	76,24	Afirmativo: 55,1
	28/09/2000	Participación en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria	Obligatorio	87,2	Negativo: 46,87
	24/05/2014	Tribunal Unificado de Patentes	Obligatorio	55,85	Afirmativo: 62,47
	03/12/2015	Cooperación en materia de Justicia y Seguridad	Facultativo	72,00	Negativo: 46,9
Eslovaquia	17/05/2003	Adhesión	Obligatorio	52,2	Afirmativo: 92,5
Eslovenia	23/03/2003	Adhesión	Obligatorio	60,3	Afirmativo: 89,9
España	20/02/2005	Ratificación del Tcpe	Facultativo	42,3	Afirmativo: 76,7
Estonia	14/09/2003	Adhesión	Obligatorio	64	Afirmativo: 66,8
Finlandia	6/10/1994	Adhesión	Facultativo	70,4	Afirmativo: 56,88
Francia	23/04/1972	Ampliación	Facultativo	60,27	Afirmativo: 68,28

	20/09/1992	Ratificación del Tratado de Maastricht	Facultativo	69,69	Afirmativo: 51,05
	29/05/2005	Ratificación del TCpE	Facultativo	69,4	Negativo: 45,2
Grecia	05/07/2015	Acuerdo sobre el programa de rescate UE-FMI	Facultativo	62,50	Negativo: 38,69
Holanda	01/06/2005	Ratificación del Tcpe	Facultativo	62,68	Negativo: 38,4
	06/04/2016	Ratificación del Tratado de Asociación UE-Ucrania	Facultativo	32,38	Negativo: 39,42
Hungría	12/04/2003	Adhesión	Obligatorio	45,6	Afirmativo: 83,8
	02/10/2016	Sistema de cuotas para solicitantes de asilo	Facultativo	44,04	Inválido por no superar quorum del 50%
					Votos afirmativos: 01,64
Irlanda	10/05/1972	Adhesión	Obligatorio	70,80	Afirmativo: 83,1
	26/05/1987	Ratificación del AUE	Obligatorio	44,09	Afirmativo: 69,92
	18/06/1992	Ratificación del Tratado de Maastricht	Obligatorio	57,31	Afirmativo: 68,7
	22/05/1998	Ratificación del Tratado de Ámsterdam	Obligatorio	56,26	Afirmativo: 61,74
	07/06/2001	Ratificación del Tratado de Niza	Obligatorio	34,79	Negativo: 46,13
	19/10/2002	Ratificación del Tratado de Niza	Obligatorio	48,45	Afirmativo: 62,89
	12/06/2008	Ratificación del Tratado de Lisboa	Obligatorio	53,13	Negativo: 46,60
	02/10/2009	Ratificación del Tratado de Lisboa	Obligatorio	59,00	Afirmativo: 67,13
	31/05/2012	Ratificación del Tratado sobre estabilidad, coordinación y gobernanza de la UEM	Obligatorio	50,53	Afirmativo: 60,3

Italia	18/06/1989	Proposición de mandato constituyente al Parlamento Europeo	Facultativo	85,4	Afirmativo: 88,06
Letonia	20/09/2003	Adhesión	Obligatorio	72,5	Afirmativo: 67
Lituania	11/05/2003	Adhesión	Obligatorio	63,4	Afirmativo: 91,1
Luxemburgo	10/07/2005	Ratificación del TceE	Facultativo	86,8	Afirmativo: 56,52
Malta	08/03/2003	Adhesión	Facultativo	91,0	Afirmativo: 53,6
Polonia	08/06/2003	Adhesión	Facultativo	58,9	Afirmativo: 77,5
Reino Unido	05/06/1975	Permanencia	Facultativo	64,03	Afirmativo: 67,23
	23/06/2016	Permanencia	Facultativo	72,2	Negativo: 48,1
República Checa	14/06/2003	Adhesión	Facultativo	55,2	Afirmativo: 77,3
Rumanía	18/10/2003	Adhesión	Facultativo	55,7	Afirmativo: 91,06
Suecia	13/11/1994	Adhesión	Facultativo	83,32	Afirmativo: 52,74
	14/09/2003	Participación en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria	Facultativo	82,6	Negativo: 42,0

**Tabla 1. Referendos sobre la integración europea en los Estados miembros.**

Una gran mayoría de Estados miembros, veintitrés de veintiocho, ha consultado en alguna ocasión a sus respectivos cuerpos electorales antes de adoptar una posición oficial respecto a las distintas propuesta de ampliación o profundización de la Unión. En Dinamarca e Irlanda se han celebrado hasta diecisiete de las cuarenta y cuatro consultas contabilizadas en la Tabla 1. Como veremos en los próximos apartados, esta considerable concentración de referéndums europeos se debe a imperativos constitucionales. Por otra parte, once de los veintitrés Estados miembros sólo han consultado en una ocasión al electorado con ocasión de la adhesión de su país a la UE.

Si tenemos en cuenta la fecha de celebración de las consultas, resulta evidente que el número de referendos europeos se ha incrementado notablemente en los últimos años. En primer lugar, llama la atención que sólo se habían celebrado siete referéndums antes de 1992, año en el que, con la ratificación del Tratado de

Maastricht, la UE deriva hacia una mayor integración política. También debemos constatar una clara aceleración a partir del año 2003 ya que a partir de ese momento se celebran más de la mitad de los referendos contabilizados. Y esto se debe, por una parte, a la ampliación de la UE a los países de Europa central y oriental ya que durante este complejo proceso que se desarrolla entre 2004 y 2007 tienen lugar hasta diez referendums de adhesión. Otro hito que explica este incremento es el azaroso proceso de ratificación del TCpE. Esta propuesta que avanzaba notablemente en la constitucionalización de la Unión es sometida a la consideración del electorado en cuatro Estados miembros. El rechazo francés y holandés determina que hasta seis Estados miembros (República Checa, Dinamarca, Irlanda, Polonia, Portugal y el Reino Unido) aborten las consultas populares que se habían anunciado.

Otro dato relevante que, en este caso, se desprende de los índices de participación es que los referendos europeos parecen suscitar una mayor movilización del electorado que las elecciones al Parlamento Europeo. Aunque esto no resulta muy difícil, teniendo en cuenta el agudo problema de abstención que se agrava legislatura tras legislatura, si llama la atención que la tasa media de participación en las consultas se sitúa en 64,37%, casi veintidós puntos por encima del índice de participación de las últimas elecciones europeas (42,61%) y doce puntos por encima del índice medio de participación de las elecciones europeas desde 1979 (52,07%).

Antes de pasar al siguiente apartado en el que clasificaremos las consultas en función de su naturaleza jurídica, haremos una breve mención a los cinco Estados miembros –Alemania, Bélgica, Bulgaria, Chipre y Portugal– en los que no se han celebrado todavía referendos europeos. En el caso de la República Federal de Alemania, la Ley Fundamental de Bonn sólo regula el referéndum nacional para los supuestos concretos de reestructuración territorial o de revisión constitucional total. No obstante, lo cierto es que la ratificación parlamentaria del TCpE estuvo precedida de un importante debate nacional sobre la conveniencia de introducir nuevas modalidades de referéndum en la Ley fundamental que hubiesen hecho posible la ratificación popular del referido Tratado.<sup>4</sup> Por su parte, la Constitución belga opta por una democracia exclusivamente representativa y la intención de los principales partidos políticos de celebrar un referéndum consultivo *ad hoc*, también sobre la ratificación de TCpE, cambió bruscamente tras el resultado negativo de los referendos nacionales de ratificación celebrados en Francia y Holanda. La Constitución portuguesa incluye -tras la revisión constitucional de 1989- un referéndum facultativo sobre las decisiones políticas “de señalado interés nacional” que deberán ser adoptadas por la Asamblea de la República mediante ley o tratado internacional. La resolución nº 36-A/98 de la Asamblea da República que acordaba la convocatoria de un referéndum sobre la ratificación del Tratado de Ámsterdam para el 8 de noviembre de 1998 fue anulada por el Tribunal Constitucional portugués, “encargado de la fiscalización preventiva de la constitucionalidad y legalidad de las propuestas de referéndum” (art. 115.8 CP) ya que, según lo establecido en su Sentencia 531/98, de 29 de julio, la cuestión planteada (“¿Está usted de acuerdo con la continuación de la participación de Portugal en la construcción de la Unión Europea dentro del marco del Tratado de Ámsterdam?”) no había sido formulada de manera objetiva, clara y precisa, tal y como exigía el art. 115.6 CP. Por último, Chipre es el único de los diez países que se incorporan a la UE en la ampliación de 2004 que renunció a la celebración de un referéndum sobre la ratificación de su Tratado de adhesión. El 24 de abril de 2004, pocos días antes de que se consumara la adhesión, más del 75% de los ciudadanos greco-chipriotas rechazó en referéndum el plan de reunificación de

<sup>4</sup> A pesar de su predisposición inicial, los partidos políticos de la coalición gubernamental (Social demócratas y Verdes) renuncian a la reforma constitucional –que hubiese requerido la mayoría cualificada de 2/3 en el Bundestag y el Bundesrat– ante la previsible derrota de la propuesta en las Cámaras ante la oposición planteada por los partidos de la oposición democristiana (CDU-CSU).

la isla propuesta por la ONU (conocido como el *Plan Annan*) que hubiese supuesto la integración de la parte turco-chipriota en la Unión.

### **3. El referéndum europeo en función de su naturaleza jurídica: referéndum obligatorio o facultativo**

No es el objeto de este trabajo presentar los distintos criterios de clasificación que la doctrina constitucional nos ofrece en relación a los referéndums. Entre las propuestas de sistematización más extendidas nos encontramos con la que atiende a los efectos de las consultas populares, distinguiendo entre referéndum consultivo y jurídicamente vinculante. Aunque relevante a efectos doctrinales, consideramos que este criterio de clasificación carece de relevancia en la práctica ya que, en el marco de cualquier democracia constitucional, el resultado de un referéndum siempre obliga, de manera más o menos inmediata, a los representantes políticos. Preferimos clasificar los referéndums europeos siguiendo el mismo criterio utilizado por Rideau (1997, p. 86) que atiende a las causas de la convocatoria de las consultas. De este modo, distinguimos entre un grupo de consultas cuya convocatoria era jurídicamente ineludible (*obligation constitutionnelle incontournable*) y otro grupo de consultas que fueron convocadas facultativamente por los órganos constitucionales habilitados en cada Estado miembro. Hablamos de referéndum obligatorio cuando la convocatoria resulta imperativa en el caso concurren las circunstancias previamente determinadas en el ordenamiento jurídico-constitucional y de referéndum facultativo en el supuesto de que la convocatoria dependa de la decisión política manifestada expresamente por los órganos constitucionales habilitados para ello, normalmente el Jefe de Estado o el parlamento nacional. Dentro del grupo de referéndums facultativos también integramos a aquellas consultas que son convocadas por el órgano constitucional competente a iniciativa de una fracción del propio electorado, esto es, los referéndums de iniciativa popular.

Entre los referéndums obligatorios se encuentran aquellos que han venido a sancionar una reforma constitucional imprescindible para la posterior ratificación parlamentaria del acuerdo supranacional en cuestión. En el caso de Irlanda, la convocatoria sistemática de referendos responde a la necesaria ratificación popular de las sucesivas reformas constitucionales que, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo consolidada desde 1987, deben practicarse ineludiblemente antes de que las Cámaras puedan ratificar aquellos Tratados que supongan una modificación sustancial de los ámbitos competenciales delegados o los objetivos de la Unión. En otros casos, la Constitución nacional prevé expresamente la sanción popular de las leyes de ratificación de los tratados que supongan una delegación de soberanía o la celebración obligatoria de un referéndum indicativo antes de que el órgano constitucional habilitado para la ratificación de los tratados internacionales adopte una posición oficial al respecto. En el caso de Dinamarca, la convocatoria del referéndum es imperativa cuando la ley de ratificación de los Tratados mediante los que se delegue competencias soberanas no supera el consentimiento de la exigente mayoría cualificada de 5/6 en el Parlamento danés (*Folketing*) y siempre que la ratificación haya sido apoyada por la mayoría simple de los integrantes de la Cámara.<sup>5</sup> La convocatoria de los referendos europeos forma parte de la cultura política danesa ya que nos encontramos con algunos casos, como el del segundo referéndum de ratificación del Tratado de Maastricht, en los que la consulta no ha resultado jurídicamente obligatoria pero ha sido promovida a iniciativa de la mayoría

---

<sup>5</sup> El artículo 20 de la Constitución danesa regula el procedimiento a seguir para autorizar la transferencia de competencias a organizaciones internacionales: "Las competencias de que están investidas las autoridades del Reino en los términos de la presente Constitución podrán ser transferidas mediante ley a autoridades creadas mediante acuerdos recíprocos con otros Estados, a fin de promover la cooperación y el orden jurídico internacional. Para la aprobación de un proyecto de ley a este efecto, se requerirá una mayoría de cinco sextos de los miembros del *Folketing*. Si esta mayoría no se alcanzara, pero sí la necesaria para la aprobación de proyectos de leyes ordinarias y el Gobierno mantiene el proyecto, éste será sometido al electorado para ser aprobado o rechazado, conforme a las reglas fijadas por el artículo 42 acerca de los referéndums".

de los miembros del Folketing. También nos encontramos en la práctica totalidad de las constituciones de los Estados miembros de Europa central y oriental que se adhieren a la UE en 2004 con un tipo de referéndum obligatorio específico que tiene como objeto la autorización de la entrada del país en cuestión en organizaciones de carácter supranacional. Exceptuando el caso de Polonia, donde la celebración de la consulta popular dependía de la voluntad política de la mayoría absoluta de la Cámara baja (Sjem), la convocatoria de los referendos relativos a la adhesión resultaba jurídicamente obligatoria.

El referéndum obligatorio ha contribuido decididamente a la conformación progresiva de un estatus específico para Irlanda y Dinamarca. El recurso constante a la democracia directa para la ratificación de los avances en la integración es uno de los factores que explica que estos Estados miembros hayan optado por desvincularse (opt-out) de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (en el caso de Dinamarca) o de la Política Europea de Defensa (en el caso de ambos países). También debemos tener en cuenta que la certidumbre de que en estos dos países se celebrará un referéndum los sitúa en una posición particular durante las negociaciones de los tratados en las Conferencias Intergubernamentales ya que podrían bloquear el acuerdo sobre algunas cuestiones que resultan controvertidas ante la opinión pública nacional.

En lo que respecta a los referendums facultativos, la convocatoria depende, en la mayor parte de los supuestos, de la voluntad del parlamento nacional expresada a través del consentimiento de la mayoría de sus miembros. A esta categoría responde, por ejemplo, el referéndum consultivo del art. 92 de la Constitución española que reserva su iniciativa al Presidente del Gobierno y que fue convocado con ocasión de la ratificación del TCpE. En el caso de Francia, la convocatoria del referéndum facultativo previsto en la Constitución depende exclusivamente de la voluntad política del Presidente de la República. Otros referendos relativos a la integración europea fueron celebrados a pesar de que el ordenamiento jurídico del Estado miembro en cuestión no contenía previamente ninguna previsión respecto a la convocatoria de consultas populares a escala nacional. En estos supuestos, la convocatoria de los referendos, de carácter consultivo, se realizó mediante leyes ad hoc adoptadas por los parlamentos nacionales. Sirva como ejemplo el referéndum celebrado en el Reino Unido en relación a la permanencia en la Comunidades Europeas, autorizado mediante el Referendum Act de 24 de abril de 1975. También debemos mencionar otra variante de referéndum facultativo cuya convocatoria se activa a iniciativa ciudadana. Es el caso del referéndum holandés regulado en la Ley de referéndum consultivo (Wet raadgevend referendum) aprobada en el año 2015. El procedimiento que lleva a la celebración del referéndum se activa mediante una solicitud preliminar firmada por 10.000 ciudadanos inscritos en el censo electoral dentro de las cuatro semanas a contar desde la aprobación parlamentaria de la ley o la ratificación del tratado internacional objeto de consulta. Si se alcanza esta cifra, se suspenden los efectos de la norma jurídica y se abre un periodo de seis semanas en el que deben recabarse un mínimo de 300.000 firmas. El resultado del referéndum consultivo se valida si se alcanza una participación del 30% del censo electoral. El rechazo de la norma objeto de la consulta debería ocasionar la abrogación de la misma pero el carácter consultivo del referéndum deja en manos de los representantes políticos la decisión sobre la traslación jurídica del resultado. Esta variante de referéndum nos recuerda al referéndum abrogativo italiano aunque éste es jurídicamente vinculante cuando se alcanza el quorum del 50% del cuerpo electoral y no puede tener como objeto la ratificación de un tratado internacional.

La convocatoria de referendums facultativos obedece en cada Estado miembro a circunstancias políticas muy particulares. La consulta puede responder a un compromiso electoral como el supuesto del referéndum danés celebrado en diciembre de 2015 sobre la participación del país en el Espacio de Seguridad y Justicia. Los referendums facultativos también pueden responder a la especial importancia del acuerdo supranacional en cuestión que merece un respaldo democrático expreso de

los titulares de la soberanía. En otros casos el referéndum se presenta como una oportunidad para reforzar la posición del Estado miembro en el procedimiento de negociación de determinado acuerdo. El caso del referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la UE del 23 de junio de 2016 es significativo ya que el anuncio de su convocatoria por parte del primer ministro Cameron abrió un proceso de negociación que derivó en un acuerdo político (New Settlement for the United Kingdom within the European Union) que reforzaba la singularidad británica. En estos casos, los Gobiernos nacionales controlan estratégicamente la redacción de la pregunta y la determinación de la fecha de la consulta. En cambio, el margen de maniobra de los ejecutivos nacionales queda considerablemente reducido en el referéndum convocado a iniciativa ciudadana. En este sentido, el referéndum holandés celebrado en abril de 2016 fue promovido por una plataforma ciudadana euroescéptica que solicitaba el rechazo de un Tratado internacional, el de asociación de la UE con Ucrania, que había sido defendido sin ambages por el Gobierno y que fue ratificado por parlamento nacional.

#### 4. El referéndum europeo en función de su objeto

En este apartado nos proponemos ofrecer un breve repaso a los distintos referéndums europeos que hemos identificado en la Tabla 1. Presentaremos en primer lugar (4.1) los referéndums nacionales de pertenencia, categoría que incluye tanto los referéndums previos a la adhesión de un Estado miembro como los de permanencia en la Unión. A continuación, nos referiremos a los referéndums que han venido a ratificar los Tratados constitutivos y sus sucesivas reformas y que están asociados a las distintas etapas del proceso de profundización en la integración (4.2). Concluiremos con la presentación de aquéllas consultas en las que se vienen a cuestionar políticas europeas más específicas que se han reflejado en distintos acuerdos supranacionales de muy variada naturaleza jurídica (4.3).

##### 4.1. Los referéndums nacionales de pertenencia

Hasta dieciséis Estados miembros han condicionado su entrada en la UE a la voluntad expresa del cuerpo electoral. Además de los referendos celebrados en los Estados miembros antes de su integración, también debemos referirnos brevemente a los referendos celebrados en los Estados miembros sobre la ampliación de la UE a otros países (referéndum francés sobre la ampliación de 1973) y los referendos celebrados en el Reino Unido sobre su continuidad, primero, en las CCEE y, después, en la Unión.

TABLA 2

Objeto	Número de referendos	Resultado
Adhesión	16 Adhesión: Austria (1994), Croacia (2012), Dinamarca (1972), Eslovaquia (2003), Eslovenia (2003), Estonia (2003), Finlandia (1994), Hungría (2003), Irlanda (1972), Letonia (2003), Lituania (2003), Malta (2003), Polonia (2003), República Checa (2003), Rumanía (2003), Suecia (1994)	Positivo: 16
Ampliación	1 Francia (1972)	Positivo: 1

Tabla 2. Referéndums de pertenencia.

##### 4.1.1. Los referendos sobre la ampliación de 1973

El referéndum irlandés del 10 de mayo de 1972 es, en realidad, una ratificación popular de la tercera enmienda de la Constitución irlandesa de 1937 (Bunreacht na hÉireann), previamente aprobada por las Cámaras legislativas (Oireachtas), y que supone la adición de un apartado tercero a la sección cuarta al art. 29 declarando la

incorporación de Irlanda a las tres Comunidades y la compatibilidad entre la Constitución, el derecho comunitario derivado y las normas nacionales de implementación. En lo que respecta al referéndum danés del 2 de octubre de 1972, destacamos la tasa de participación que superó el 90%, superior a la de cualquier elección general celebrada anteriormente. El resultado favorable a la integración, por encima del 63% de votos afirmativos, vino a suplir la división en el parlamento danés que no consiguió reunir la mayoría cualificada de 5/6 (150 diputados sobre 179) requerida por el art. 20 de la Constitución de 1953.

Además de los referendos en los Estados adherentes, la primera ampliación también fue objeto de consulta en uno de los Estados miembros fundadores. El 23 de abril de 1972, los ciudadanos franceses acuden a las urnas con ocasión del referéndum sobre la ratificación del Tratado de adhesión de Dinamarca, Irlanda, Noruega y Reino Unido, convocado a iniciativa del Presidente Pompidou, conforme al art. 11 de la Constitución francesa de 1959. La considerable ventaja de los votos favorables a la ratificación (68,31%) se vio empañada por la fuerte abstención que había sido promovida por amplios sectores de la izquierda francesa con el objeto de debilitar la autoridad política del Presidente de la República (Rideau 1997, p. 108).

Poco después de la ratificación, exclusivamente parlamentaria, del Tratado de adhesión por parte del Reino Unido, el gobierno laborista de Wilson impulsa en el Parlamento británico la adopción del Referendum Act de 24 de abril de 1975 con el objeto de celebrar una consulta a escala nacional, sin precedentes en la historia del país, que cuestionaba la permanencia en la Comunidad tras la renegociación de las condiciones de acceso durante el Consejo europeo de Dublín de enero de 1975. El referéndum celebrado el 5 junio de 1975 no era incompatible con el arraigado principio constitucional de soberanía parlamentaria ya que su resultado no era jurídicamente vinculante (Loveland 2003, p. 672). El resultado favorable a la permanencia (67,2% de votos en sentido positivo) supuso un espaldarazo a la política europea del Primer Ministro Wilson y evitó una situación jurídicamente controvertida ya que el derecho comunitario no preveía la retirada de un Estado miembro.

#### 4.1.2. Los referendos sobre la ampliación de 1995

Después del paréntesis referendario de la segunda y tercera ampliación a Grecia, España y Portugal (países en los que existía un marcado consenso político y social favorable a la integración), la adhesión de los tres países que acceden a las CCE y la UE en 1995 -Austria, Finlandia y Suecia- si estuvo condicionada al respaldo expreso de sus ciudadanos. El referéndum austriaco sobre la adhesión deriva de la obligación contenida en el art. 44.3 de la Constitución austriaca de someter a consulta popular aquellas leyes constitucionales que, como la Ley constitucional federal sobre la adhesión, puedan afectar a los principios fundamentales de la Constitución. Después de haber sido aprobada en las Cámaras legislativas (Nationalrat y el Bundesrat) por la mayoría requerida de dos tercios en mayo de 1994, la ley constitucional que preparaba el ordenamiento jurídico austriaco para la integración fue sancionada por los ciudadanos en el referéndum de 12 de junio de 1994 por un amplio margen de votos positivos (66,60%).

La adhesión de Finlandia también estuvo precedida de un referéndum nacional, de carácter consultivo, convocado por el Parlamento mediante ley de acuerdo con el procedimiento establecido en el art. 22 de la Constitución de 1919, tras la revisión constitucional 1987. El 56,9% de los ciudadanos que ejercen su derecho al voto en la consulta del 16 de octubre de 1994 se manifiestan a favor de la integración. El 18 de noviembre de 1994, el Parlamento finlandés asume el dictamen de los ciudadanos e incorpora a su ordenamiento jurídico el Tratado de adhesión y el derecho originario de la Unión mediante ley aprobada por una mayoría superior a los dos tercios, tal y como exigía el art. 69 de la Constitución de 1919.

El referéndum sueco de 13 de noviembre de 1994, también de carácter consultivo, fue convocado a instancias de la mayoría de los miembros del Riksdag siguiendo las

previsiones del art. 4 del capítulo octavo del Instrumento de Gobierno de 1974 (Regeringsformen), una de las cuatro leyes constitucionales suecas junto a la Ley de Sucesión, la Ley de Libertad de prensa y la Ley de Libertad de expresión. El estrecho margen de votos positivos (52,4%) fue suficiente para legitimar políticamente la revisión constitucional, exclusivamente parlamentaria, operada mediante la Ley 1994/1375, y que supuso la adición de la "cláusula europea" autorizando la transferencia de competencias a la Unión y de un párrafo haciendo referencia a las elecciones al Parlamento Europeo.

#### 4.1.3. Los referendos sobre las ampliaciones de 2004 y 2007

La mayor ampliación de la historia de la Unión Europea, consumada el 1 de mayo de 2004, estuvo precedida por la celebración, entre marzo y septiembre de 2003, de consultas populares relacionadas con la ratificación del Tratado de adhesión - firmado en Atenas el 16 de abril de 2003- en nueve de los diez Estados adherentes. Chipre es el único Estado miembro que optó por la adhesión por vía exclusivamente parlamentaria. El primer referéndum de adhesión tuvo lugar el 8 de marzo en Malta, único Estado entre los nueve que convocaron referéndum de adhesión que no provenía del antiguo bloque comunista. El elevado índice de participación (90,86%) y el ajustado resultado del referéndum maltés, de carácter consultivo y previsto en el Referenda Act de 1973, contrasta con los altos índices de abstención y la alta proporción de votos positivos que caracterizan a los ocho referendos de adhesión de los Estados adherentes de Europa central y oriental. El previsible resultado favorable a la integración y el rechazo a las movilizaciones masivas propias del periodo comunista pueden explicar que, exceptuando el caso de Letonia donde el número de votantes alcanza el 72,50% del cuerpo electoral, ninguno de los referendos supera el 65% de participación. No obstante, la asistencia a las urnas en Eslovaquia, Lituania y Polonia superó el quórum mínimo del 50% establecido por los respectivos ordenamientos jurídicos para validar los resultados o considerarlos jurídicamente vinculantes. Hungría es el único país que no alcanza el umbral del 50%. No obstante, el resultado supera el quórum exigido del 25% de votos positivos sobre el total del cuerpo electoral. En relación a los resultados, debemos destacar que ocho referendos de adhesión superan el 65% de sufragios favorables, y seis de ellos el 75%. La proporción de votos favorable llega a superar el 80% en Eslovaquia (93,71%), Lituania (90,97%), Eslovenia (89,76%) y Hungría (83,76%).

En lo que respecta a la ampliación de 2007, debemos mencionar el referéndum de reforma de la Constitución de Rumanía, celebrado el 18 y 19 de octubre de 2003. Este referéndum no es propiamente un referéndum de adhesión - lo cierto es que el Tratado de adhesión fue ratificado por una mayoría parlamentaria de dos tercios- pero viene a ratificar una revisión constitucional que afectaba a setenta y nueve artículos y que resultaba imprescindible para cumplir con los criterios de adhesión de Copenhague, en particular en lo relativo a la delegación de competencias soberanas a la UE y el régimen de propiedad de la tierra por parte de los ciudadanos extranjeros. La consulta se ajustó a las reglas establecidas en los art. 146-147 de la propia Constitución y en la Ley 3/2000, de 22 de febrero, relativa a la organización y celebración del referéndum: su convocatoria era obligatoria y la validez de su resultado dependía de la participación de más de la mitad del cuerpo electoral. El quórum de participación supera, con relativa comodidad, el mínimo establecido (55,70%) y la inmensa mayoría de los ciudadanos (91,06%) ratifica la reforma constitucional que favorece la integración de Rumania en enero de 2007.

#### 4.1.4. El referéndum de adhesión en Croacia

El 21 de febrero de 2003 Croacia solicita su adhesión a la Unión Europea y obtiene la condición de candidato en junio de 2004. Antes de que se llegara a concluir el Tratado de adhesión, el Sabor (Asamblea Nacional) aprobó una reforma constitucional en julio de 2010 que afectó a la institución del referéndum. El art. 142 de la Constitución croata se modifica para requerir la celebración de un referéndum obligatorio en los supuestos de asociación del país a organizaciones internacionales y para suprimir la

necesidad de alcanzar un quorum para validar los resultados de las consultas. Por su parte, el art. 87 de la Constitución determina que el resultado del referéndum nacional siempre es jurídicamente vinculante. Una vez concluido el Tratado de adhesión el 9 de diciembre de 2011 se suponía que, de acuerdo con lo establecido en el art. 142 de la Constitución, el referéndum debía tener lugar dentro de los 30 días siguientes a la firma de dicho acuerdo. No obstante, y debido a que las elecciones parlamentarias acababan de celebrarse, la nueva Asamblea nacional decide retrasar la fecha de la consulta que quedó fijada para el 22 de febrero. Ese día se acercan a las urnas el 43,51% de los electores croatas. El 66,27% de los votantes expresa su apoyo a la adhesión del país a la UE.

#### 4.1.5. El referéndum sobre la permanencia del Reino Unido

El referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la UE, celebrado el 23 de junio de 2016, fue convocado conforme a las previsiones de ley adoptada por el Parlamento británico expresamente para esa convocatoria. Se trata de la European Union Referendum Act 2015 que establece una clara redacción de la pregunta formulada al electorado (“Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?”) y sus dos posibles respuestas (“Remain a member of the European Union” o “Leave the European Union”). La ley también regula el derecho de sufragio que, además de los británicos mayores de edad, se extiende a los ciudadanos irlandeses y a los residentes en el Reino Unido provenientes de alguno de los 54 países de la Commonwealth. En cambio, la ley no reconoce el derecho de sufragio a los ciudadanos británicos que llevasen expatriados más de 15 años, lo que supuso excluir a los residentes de larga duración en otros Estados Miembros de la Unión, especialmente afectados por una hipotética salida. Esta previsión de la ley (Section 2) fue recurrida ante la Corte de Apelación por un británico residente en Italia, al que se une una letrada residente Bélgica, alegando que vulneraba su derecho a la libertad de movimiento y residencia en la UE. La Corte de Apelación desestima el recurso alegando que la EU Referendum Act no entraba, en ningún caso, en el ámbito de competencia del derecho europeo. En relación al resultado del referéndum, debemos destacar una amplia participación (72,2%) y el escaso margen de ventaja de los sufragios a favor de la salida del país de la UE (51,9%).

#### *4.2. Los referendos nacionales sobre la ratificación de los Tratados constitutivos y sus sucesivas reformas.*

Los distintos Tratados que han ido avanzando en el proceso de integración y que conforman el derecho primario de la UE han entrado en vigor después de haber sido necesariamente ratificados por todos los Estados miembros siguiendo el procedimiento marcado en su ordenamiento jurídico nacional (art. 48 TUE). Como veremos en este apartado, los tratados han sido sometidos reiteradamente a consulta popular antes de ser ratificados en Dinamarca e Irlanda. Además de estos dos países, España, Holanda, Luxemburgo (Tratado Constitucional) y Francia (Tratado de Maastricht y Tratado constitucional) completan la lista de países que han condicionado la ratificación de los tratados al consentimiento del cuerpo electoral.

TABLA 3

Objeto	Número de referendos	Resultado
Ratificación de Tratados constitutivos y sus reformas	16 <u>AUE</u> : Dinamarca (1986), Irlanda (1987) <u>Maastricht</u> : Dinamarca (1992, 1993), Irlanda (1992), Francia (1992) <u>Ámsterdam</u> : Dinamarca (1998), Irlanda (1998) <u>Niza</u> : Irlanda (2001, 2002) <u>Tratado Constitucional</u> : España, Francia, Holanda, Luxemburgo (2005) <u>Lisboa</u> : Irlanda (2008, 2009)	Positivo: 11 Negativo: 5; Dinamarca (1992), Irlanda (2001, 2008), Francia, Holanda (2005)

Tabla 3. Referéndums sobre ratificación de tratados.

#### 4.2.1. Los referendos sobre el Acta Única Europea

La firma del Acta Única Europea (AUE) –primera revisión sustancial de los Tratados constitutivos que tiene como objeto la implantación de un mercado único interior basado en la libre circulación de bienes, personas, servicios y capitales- por parte del Reino de Dinamarca en la ciudad holandesa de La Haya el 28 de febrero de 1986 estuvo precedida por la celebración, un día antes, de un referéndum nacional de carácter consultivo. El gobierno danés se vio obligado a promover esta consulta ya que la mayoría de los miembros del Folketing habían mostrado su rechazo al Tratado en la votación de 21 de enero de 1986 (80 votos en contra y 75 a favor). La Cámara autoriza la celebración del referéndum consultivo mediante la Ley no. 24 de 5 de febrero de 1986. El apoyo mayoritario expresado por el cuerpo electoral danés en el referéndum del 27 de febrero (56,2% de votos afirmativos) permite que el Gobierno danés estampe su firma en el Tratado que, a la postre, es ratificado por el Folketing.

Poco después de que las dos Cámaras legislativas irlandesas promulgasen la European Communities (Amendment) Act de 1986 con el objeto de incorporar el AUE al derecho interno y justo antes de que el gobierno irlandés depositará los instrumentos de ratificación, el Tribunal Supremo irlandés admite a trámite una demanda de Raymond Crotty solicitando la suspensión del procedimiento de ratificación ya que, según el demandante, la Constitución irlandesa no confería la suficiente autoridad a los órganos del Estado para la delegación de competencias soberanas que implicaba el referido Tratado (Sinnot 2002, p. 814). En la Sentencia *Crotty v. An Taoiseach*, de 18 de febrero de 1987, el Tribunal estima que la base jurídica del párrafo tercero del art. 29.4 de la Constitución irlandesa, introducido mediante la tercera enmienda en 1972 con ocasión de la adhesión de Irlanda a las CCEE, no era suficiente para la cesión de nuevas competencias soberanas y en particular, las relativas a la política internacional del Título III del AUE (Cooperación política con terceros países). Consecuentemente, la Constitución irlandesa tuvo que ser modificada para autorizar expresamente la ratificación del AUE. El 26 de mayo de 1987, los ciudadanos irlandeses aprueban en referéndum la décima enmienda al texto constitucional que posibilitó la posterior ratificación parlamentaria del Tratado.

#### 4.2.2. Los referendos sobre la ratificación del Tratado de Maastricht

El Tratado de la Unión Europea, firmado en la ciudad holandesa de Maastricht el 7 de febrero de 1992, supone un avance cualitativo incontestable en el proceso de integración pero también evidencia las primeras fisuras del apoyo de los ciudadanos, hasta ese momento incondicional, durante un proceso de ratificación ciertamente problemático.

Considerando la línea jurisprudencial abierta por la sentencia del Tribunal Supremo sobre el caso Crotty, el parlamento irlandés se ve obligado a impulsar la revisión de

la Constitución antes prestar su consentimiento a la ratificación del TUE. Aunque la campaña previa al referéndum obligatorio de reforma constitucional giró en torno a los efectos del TUE y, en particular, de la libre circulación de personas sobre la prohibición del aborto proclamada en el art. 40.3.3 de la Constitución irlandesa, el cuerpo electoral aprueba el 18 de junio de 1992, por amplia mayoría (69,05% de votos afirmativos), la undécima enmienda que permite la posterior ratificación parlamentaria del TUE.

La oposición al Tratado de Maastricht planteada por los grupos parlamentarios del Partido Socialista de los Pueblos y del Partido del Progreso en el Folketing impide alcanzar la mayoría cualificada de 5/6 requerida por el art. 20 de la Constitución danesa para la ratificación de los Tratados que supongan la transferencia de competencias soberanas e implica la convocatoria del referéndum previsto en el mismo artículo. Las críticas difundidas por estas fuerzas políticas minoritarias contra la moneda única y la cooperación intergubernamental en materia de defensa son asumidas por la mayoría del electorado que, a pesar de las recomendaciones de los partidos políticos mayoritarios, se manifiesta, por un estrecho margen (50,7%), contrario a la ratificación en el referéndum celebrado el 2 de junio de 1992. El Gobierno danés toma nota de las objeciones planteadas durante la campaña y promueve en el Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992 un estatuto específico para Dinamarca que supone su exclusión de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria y su no participación en la elaboración y aplicación de las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa. Asumidas las exenciones (opt-outs), el TUE fue sometido nuevamente a votación en el Folketing el 30 de marzo de 1993, superando la mayoría cualificada de 5/6 necesaria para la ratificación. No obstante, los parlamentarios daneses consideran necesario un asentimiento popular expreso para contrarrestar el resultado negativo de la consulta del año anterior, así que aprueban en la misma sesión una ley acordando la convocatoria del referéndum facultativo previsto por el art. 42.6 de la Constitución danesa. En la consulta celebrada el 18 de mayo de 1993, el 56,7% de los integrantes del cuerpo electoral que ejercen su derecho al voto también consienten la ratificación del TUE de acuerdo con las exenciones logradas en el Acuerdo de Edimburgo.

El Consejo Constitucional francés consideró en su Decisión 92-308 DC, de 9 abril, que algunos de los avances en la integración contenidos en el TUE como el derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos europeos en las elecciones municipales y ciertos aspectos derivados la Unión Económica y Monetaria resultaban incompatibles con la Constitución francesa y estimó, consecuentemente, que ésta debía ser reformada antes de proceder a la ratificación del Tratado. Habilitado por el art. 89 de la Constitución francesa, el Presidente Mitterrand renuncia al referéndum facultativo de revisión constitucional y escoge el procedimiento de revisión exclusivamente parlamentario. No obstante, y confiando en reforzar su autoridad política a un año de las elecciones, el Presidente Mitterrand decide condicionar la aprobación parlamentaria del proyecto de ley sobre la ratificación del TUE al consentimiento de los ciudadanos y, para ello, recurre al referéndum facultativo del art. 11 de la Constitución francesa (Rideau 1997, p. 97). La fuerte oposición planteada por el Partido Comunista y el Frente Nacional, las significativas divergencias en el seno de los partidos políticos mayoritarios y el contagioso "euroescepticismo" derivado del rechazo danés en el referéndum de junio empañan las expectativas presidenciales provocando una ajustadísima ventaja de los sufragios favorables a la ratificación (51,05%) en la consulta popular de 20 de septiembre de 1992.

#### 4.2.3. Los referendos sobre la ratificación del Tratado de Ámsterdam

Las notables dificultades a las que se enfrentó el proceso de ratificación del TUE influyeron de manera determinante en el modesto alcance de las modificaciones introducidas por el Tratado de Ámsterdam en los Tratados constitutivos de las

Comunidades y de la Unión. Teniendo en cuenta las reticencias del cuerpo electoral a la ratificación del TUE y la más que previsible convocatoria de una nueva consulta, el gobierno danés defendió durante la CIG de 1996 la prórroga de las exenciones incluidas en el Acuerdo de Edimburgo. El Protocolo sobre la posición de Dinamarca anejo al Tratado de Ámsterdam preserva las exenciones logradas en Edimburgo y, además, excluye a Dinamarca de algunas de las obligaciones derivadas de las futuras decisiones relativas al control de fronteras, asilo e inmigración recién transferidas del antiguo pilar de "Justicia e Interior" al pilar comunitario (Título III bis del TCE, Libre Circulación de Personas, Asilo e Inmigración). Abierta la fase de ratificación, el Tratado no supera la mayoría cualificada de 5/6 en el Folketing y es, por lo tanto, sometido a referéndum el 28 de mayo de 1998 en el que consigue el respaldo mayoritario del cuerpo electoral.

La décimo octava enmienda a la Constitución irlandesa, aprobada el 26 de marzo en la Cámara baja (Dáil) y el 1 de abril en el Senado irlandés, añade dos nuevos apartados al art. 29.4: el apartado quinto autoriza la ratificación por parte de Irlanda del Tratado de Ámsterdam y el apartado sexto se acoge a las exenciones contenidas en los Protocolos 2 y 4, anejos al mismo Tratado, que suponen la exclusión del país del espacio Schengen y de los acuerdos adoptados en relación a la Libre Circulación de Personas, Asilo e Inmigración. Los ciudadanos irlandeses aprueban la reforma constitucional en el referéndum de 22 de mayo de 1998. Las Cámaras aprueban en junio del mismo año la ley de ratificación del Tratado de Ámsterdam.

#### 4.2.4. El doble referéndum irlandés sobre Tratado de Niza

Irlanda es el único de los quince Estados miembros que, inevitablemente, consulta a su cuerpo electoral sobre la ratificación del Tratado de Niza firmado por los Jefes de Estado y de Gobierno el 26 de febrero de 2001. Por su parte, el Reino de Dinamarca, el otro Estado miembro que también había sometido a referéndum cada uno de los avances en la integración, se inclina en esta ocasión por la ratificación exclusivamente parlamentaria ya que, según un informe presentado el 27 de febrero por el Ministro de Justicia, el Tratado de Niza no implicaba la cesión de nuevas competencias soberanas.

El 7 de junio de 2001, una escasa proporción de electores irlandeses (alrededor del 35%) se dirige a las urnas para pronunciarse sobre tres enmiendas constitucionales: la enmienda núm. 21, sobre la interdicción constitucional de la pena de muerte, la enmienda núm. 23, sobre la ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional, y la enmienda núm. 24 sobre la ratificación del Tratado de Niza. A pesar del apoyo expresado por todos los partidos políticos mayoritarios, sindicatos e iglesia católica, esta última propuesta de enmienda es rechazada por los electores. El resultado negativo se explica por el fuerte índice de abstención unido a la movilización de un sector del electorado influido por la exitosa campaña de las organizaciones de base contrarias al Tratado.<sup>6</sup> Con la intención de contrarrestar las críticas sobre la pérdida de la neutralidad del país, el Consejo Europeo de Sevilla (21 y 22 de junio de 2002) incorpora a la Conclusión de la Presidencia una Declaración del Gobierno irlandés (anexo III) y otras del conjunto de Jefes de Estado y de Gobierno (anexo IV), en las que se recuerda que las decisiones respecto a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) deben tomarse por decisión unánime de los Estados miembros y que tras la entrada en vigor del Tratado de Niza, Irlanda conservaría "el derecho de tomar sus propias decisiones soberanas, de acuerdo con su Constitución y sus leyes, sobre el envío de personal militar para participar en operaciones que deban llevarse a cabo en virtud de la PESD". La Declaración de Sevilla es integrada en la enmienda constitucional núm. 26 que es sometida a ratificación popular en el referéndum de 19 de octubre de 2002. Las claves del resultado positivo de esta segunda votación

<sup>6</sup> Estas asociaciones argumentan la pérdida significativa de influencia de Irlanda en las Instituciones, la pérdida de fondos motivada por la ampliación proyectada a Europa central y oriental, así como la pérdida del tradicional estatuto de neutralidad militar tras la entrada en vigor del Tratado. En este sentido consultar, el informe de la Cámara de los Comunes (House of Commons 2001, p.14).

(62,89% de votos afirmativos) hay que buscarlas en el incremento sustancial del índice de participación (del 34,79% al 49,47% del cuerpo electoral) que se traduce en el doble de sufragios afirmativos en relación a la votación del año anterior (de 453.461 a 906.202).

#### 4.2.5. Los referendos sobre la ratificación del TCpE

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa fue objeto de un proceso de ratificación inusual, en el que un número sin precedentes de Estados miembros optaron por consultar a sus respectivos cuerpos electorales. De hecho, tras la firma del TCpE en octubre de 2004, los representantes políticos de hasta once Estados miembros –Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Holanda, Irlanda, Luxemburgo, Polonia, Portugal, Reino Unido y República Checa– habían manifestado la firme intención de convocar un referéndum nacional sobre la ratificación con arreglo a lo dispuesto en sus respectivos ordenamientos jurídicos. Una de las causas de la proliferación de los referendos anunciados es que el proceso de ratificación de este Tratado internacional había sido asimilado políticamente a un proceso constituyente. El recurso al referéndum nacional se veía justificado en un momento trascendente de refundación del constitucionalismo europeo en el que se busca una legitimidad democrática reforzada.

La serie de consultas previstas se abre con el referéndum consultivo español de 20 de febrero de 2005. Una vez que el Tribunal Constitucional confirma que la ratificación del TCpE por parte de España no necesitaba de una reforma constitucional previa y antes del inicio del procedimiento de ratificación parlamentaria, el Presidente del Gobierno se dirige al Congreso de los Diputados para solicitar la autorización de la convocatoria del referéndum consultivo, tal y como establece el art. 92 CE. Los diputados respaldan la iniciativa del Presidente Zapatero de forma prácticamente unánime (300 votos a favor y una abstención) en la sesión plenaria extraordinaria de 11 de enero de 2005. Siguiendo la recomendación de los partidos políticos mayoritarios, una gran mayoría de los ciudadanos españoles que participan en el referéndum consultivo de 20 de febrero de 2005, se manifiestan a favor de la ratificación del TCpE (76,73%). Este resultado se vio empañado por un índice de participación ciertamente bajo (42,3%), incluso inferior al de las elecciones al PE del año 2004 (45,1%).

El referéndum francés sobre el Tratado constitucional estuvo precedido por la quinta revisión constitucional relacionada con la integración europea. El Consejo Constitucional francés había estimado en su Decisión 2004-505 DC, de 19 de noviembre, que la ratificación del TCpE sólo era posible tras una habilitación constitucional expresa para la delegación de nuevas competencias, para la modificación de las condiciones de ejercicio de las competencias anteriormente delegadas, y para el ejercicio del control del principio de subsidiariedad por parte del Parlamento francés. Respondiendo al compromiso político asumido en el discurso de 14 de julio de 2004 y habilitado por el art. 11 CF, el Presidente Chirac convoca mediante decreto un referéndum sobre el proyecto de ley que autoriza la ratificación del TCpE. La consulta del 29 de mayo de 2005 estuvo precedida por una intensa campaña en la que fue creciendo progresivamente la intención de voto negativo, alimentada, entre otros factores, por el descontento de los electores con la clase política francesa. La elevada participación (69,34%), muy similar a la del referéndum de 1992 sobre el TUE (69,69%), favoreció definitivamente a los detractores del Tratado que reunieron el 54,68% de los sufragios emitidos.

El 1 de junio de 2005, tres días después de la consulta popular celebrada en Francia, los ciudadanos holandeses acuden a las urnas con ocasión del primer referéndum nacional celebrado en la historia reciente del país (Besselink 2006, p. 346). Esta consulta, que también venía a cuestionar el apoyo ciudadano al TCpE antes del inicio del procedimiento de ratificación parlamentaria, no se corresponde con ninguna de las variantes incluidas en la Ley temporal de referéndum de 2001 (Tijdelijke referendumwet) que había expirado el 1 de enero de 2005 y cuya prórroga no se

produjo por falta de voluntad política del parlamento. A falta de base jurídica, constitucional o legislativa, la consulta sobre el Tratado constitucional fue convocada mediante una ley *ad hoc* (Wet raadplegend referendum Europese Grondwet) aprobada el 25 de enero de 2005, sólo cuatro meses antes de la celebración de la consulta. Esta Ley preveía la constitución de una Comisión independiente, integrada por cinco miembros, elegidos el 8 de febrero por el Parlamento, que se encargó de la difusión de un sumario del Tratado entre los ciudadanos holandeses y de la distribución de fondos entre las organizaciones de la sociedad civil implicadas en la campaña (Nijeboer 2005, p. 389). El amplio margen de votos contrarios a la ratificación del Tratado en el referéndum de 1 de junio (61,5%) contradice frontalmente a la gran mayoría de la clase política holandesa – los tres partidos integrados en la coalición gubernamental (Cristiano-demócratas, Liberales y Demócratas '66) y los dos principales partidos de la oposición (Laborista e Izquierda-verde), que reunían el 85% de los parlamentarios, habían solicitado el voto afirmativo- y agrava la crisis abierta tras la negativa expresada en las urnas por los ciudadanos franceses.

No obstante, el proceso de ratificación continuó y fueron hasta dieciocho los Estados miembros que ratificaron el Tratado constitucional. Entre ellos, Luxemburgo también optó por consultar a sus ciudadanos antes de que la Cámara de Diputados autorizase definitivamente la ratificación el 25 de octubre de 2005. El referéndum consultivo de 10 de julio de 2005, regulado por el art. 51.7 de la Constitución del Gran Ducado y por la reciente Ley de 4 de febrero de 2005, fue autorizado por la Cámara de Diputados mediante la Ley de 14 de abril de 2005. A pesar de que, de acuerdo con el art. 37 de la Ley de referéndum, el voto es obligatorio y que la abstención está penalizada por la Ley electoral de 18 de febrero de 2003 con multas de hasta 500 €, el índice de participación (86,27%) fue inferior al de las elecciones legislativas y europeas anteriores. La significativa ventaja de votos favorables a la ratificación del Tratado (56,52%) no evitó, a la postre, el definitivo abandono del TCpE tras la crisis abierta por los referendos negativos en Francia y Holanda.

#### 4.2.6. Los referéndums sobre la ratificación del Tratado de Lisboa en Irlanda

Los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el Consejo Europeo de 15 y 16 de junio de 2006 encargaron a la Presidencia alemana del primer semestre de 2007 un informe que evaluará las expectativas de ratificación por parte de los Estados miembros que suspendieron el procedimiento de ratificación y que se encontraban sumidos en un “periodo de reflexión”. Sobre la base de la Declaración de Berlín de marzo de 2007, el Consejo Europeo de los días 21 a 23 de junio de 2007 aprobó un mandato detallado para una nueva Conferencia Intergubernamental bajo la Presidencia portuguesa. El Consejo Europeo planteó como solución para continuar el proceso de reforma del derecho primario de la Unión un acuerdo de tipo técnico que abandonado toda la simbología constitucional pero que incorporaba buena parte del contenido del TCpE. La CIG concluyó su trabajo en octubre de 2007 y el Tratado se firmó el 13 de diciembre de 2007 durante el Consejo Europeo de Lisboa.

En cualquier caso, el referéndum resultaba inevitable en Irlanda. La Cámara baja (Dáil Éireann), el 29 de abril de 2008, y el Senado, el 9 de mayo, adoptaron la necesaria reforma constitucional previa a la ratificación del Tratado (Twenty-eighth Amendment of the Constitutional Bill). El decreto de convocatoria del referéndum de reforma constitucional previsto en el art. 46 de la Constitución irlandesa fue firmado por el Gobierno el 12 de mayo. Garot y Areilza (2009, p. 28) han puesto de manifiesto que “durante la campaña del referéndum, los proponentes del “no” manipularon los contenidos del nuevo Tratado y despertaron miedos infundados en la población, invocando la pérdida de la neutralidad del país o futuras subidas de impuestos. Por su parte, los partidarios del sí, la mayor parte de la clase política, no supo movilizar a la población ni hacer pedagogía sobre los avances que supone el acuerdo de Lisboa”. El 12 de junio de 2008, el 53,2% de los electores irlandeses rechazan la ratificación del Tratado de Lisboa. Después de un período de incertidumbre en el que

se suceden las declaraciones de los líderes políticos europeos dejando claro que la única solución a esta encrucijada pasaba por la repetición de la consulta, comienzan a valorarse las posibles concesiones para seducir al electorado irlandés. El día 18 de junio de 2009, los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el Consejo Europeo adoptaron una Decisión anexa a las conclusiones de la Presidencia que contenía un conjunto de garantías relativas a la autonomía de Irlanda sobre la regulación del derecho a la vida, la familia y la educación, la política fiscal, la neutralidad militar y la legislación social. El 8 de julio de 2009, la Cámara baja adoptó las reformas constitucionales necesarias. El 2 de octubre de 2009 se celebra la consulta en la que participa el 59% del cuerpo electoral. Los votos afirmativos alcanzan el 67,13% del total.

4.3. *Los referéndums sobre políticas europeas específicas*

En este apartado repasaremos por orden cronológico el resto de consultas populares celebradas. Debemos advertir que el objeto de estos referéndums es muy variado y que vienen a cuestionar acuerdos supranacionales de muy distinta naturaleza jurídica. Una parte importante de las consultas que pasamos a analizar se han referido a aspectos económicos de la integración. Dentro de este grupo los referéndums en Dinamarca y Suecia sobre la participación en la Unión Económica y Monetaria, el referéndum irlandés de ratificación del Tratado sobre estabilidad, coordinación y gobernanza de la UEM, el referéndum danés sobre el Tribunal Unificado de Patentes y el referéndum sobre el plan de rescate en Grecia. Las otras cuatro consultas se han referido a la cooperación en materia de Justicia y Seguridad (Dinamarca), al Tratado de Asociación UE-Ucrania (Holanda), al sistema de reubicación de los solicitantes de asilo (Hungria) y la proposición de un mandato constituyente al Parlamento Europeo (Italia).

TABLA 4

Objeto	Número de referendos	Resultado
Políticas europeas específicas	9	
	Dinamarca: Participación en la tercera fase de la UEM (2000), Tribunal Unificado de Patentes (2014), Cooperación en materia de Seguridad y Justicia (2015)	Positivo: 4
	Grecia: Programa de rescate (2015)	Negativo: 4;
	Holanda: Acuerdo de Asociación UE-Ucrania (2016)	Dinamarca (2000, 2015), Grecia (2015), Holanda (2016),
	Hungria: Sistema de cuotas para solicitantes de asilo (2016)	
	Irlanda: Ratificación del Tratado sobre estabilidad, coordinación y gobernanza de la UEM	Inválido:1
	Italia: Proposición de mandato constituyente al PE	Hungria (2016)

**Tabla 4. Referéndums sobre políticas específicas.**

Teniendo en cuenta su fecha de celebración comenzaremos presentado el referéndum italiano, bastante atípico. Antes de que el Consejo Europeo de Roma de 14 y 15 de diciembre de 1990 pusiera en marcha las dos Conferencias Intergubernamentales que preceden a los acuerdos de Maastricht, tuvo lugar un referéndum consultivo en Italia mediante el que los ciudadanos italianos instaron a los parlamentarios europeos, salidos de las elecciones al PE celebradas el mismo día, a impulsar un proceso constituyente para la refundación de las CCEE en una auténtica Unión política. El referéndum consultivo (*di indirizzo*) de 18 de junio de 1989 no respondía a ninguna de las variantes reguladas por la Constitución italiana y su celebración fue autorizada por el Parlamento mediante la Ley constitucional n. 2, de 3 de abril de 1989. En el artículo segundo de la ley citada se incluía la redacción de la pregunta

dirigida al cuerpo electoral: ¿Cree usted que se debe proceder a la transformación de las Comunidades Europeas en una efectiva Unión, dotada de un Gobierno responsable ante el Parlamento, confiriendo al mismo Parlamento Europeo un mandato para la redacción de un proyecto de Constitución europea que deba ser ratificado directamente por los órganos competentes en los Estados miembros de la Comunidad? A pesar de que el resultado del referéndum no tuvo ninguna consecuencia jurídica inmediata, la abrumadora ventaja de respuestas positivas (más del 88%) fue interpretada políticamente como un asentimiento popular implícito a la posterior ratificación por parte de Italia del Tratado de la Unión Europea.

El Gobierno danés, presidido por el socialdemócrata Rasmussen tras las elecciones parlamentarias de marzo de 1998, se había marcado como objetivo integrar al país en la zona euro y, para ello, debía revocar la exención de la participación en la tercera fase de la UEM lograda tras el Acuerdo de Edimburgo. De hecho, el *opt-in* - o, lo que es lo mismo, la renuncia al *opt-out*- era una posibilidad contemplada en la Decisión del Consejo Europeo donde se formaliza este acuerdo. Sin embargo, tal y como se reconocía expresamente en el Protocolo núm. 12 anejo al Tratado de Maastricht, "la Constitución danesa contiene disposiciones que pueden suponer la celebración de un referéndum en Dinamarca con anterioridad a la participación danesa en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria". Además de existir un claro compromiso político sobre la necesidad de consultar al cuerpo electoral, el referéndum resultó jurídicamente inevitable toda vez que la aprobación de la Ley nº 228, de 2 mayo de 2000, en el Folketing (por 81 votos a favor, 29 en contra y 61 abstenciones) no alcanza la mayoría cualificada de 5/6 requerida por el art. 20 de la Constitución danesa. Aunque las fuerza políticas que apoyaban la participación en la tercera fase la EMU sumaban más del 80% de los escaños del Folketing, la mayor parte de los participantes en la consulta de 28 de septiembre de 2000 (el 53,1% de un el cuerpo electoral) se inclina por conservar la corona danesa como moneda nacional.

A pesar de que, a diferencia de Dinamarca, Suecia no disfrutaba de ninguna exención en relación a la política económica y monetaria, el Gobierno que había negociado la adhesión (así como los Gobiernos que lo sucedieron) se había comprometido públicamente en varias ocasiones a celebrar una futura consulta popular sobre la adhesión del país a la zona euro antes de que fuese definitivamente adoptada la moneda única. El Primer Ministro Goran Persson traslada este compromiso político al Riksdag que, en su sesión plenaria de 12 de marzo de 2003, acuerda unánimemente la convocatoria de un referéndum consultivo. El Partido Social Demócrata se muestra dividido durante una campaña que finaliza dramáticamente, tres días antes de la consulta, a causa del asesinato de Anna Lindh, Ministra de Asuntos Exteriores y firme partidaria de la adopción de la moneda única. La consulta de 14 de septiembre de 2003 arroja un resultado muy similar al referéndum danés celebrado tres años antes: una fuerte movilización del electorado (82,6%) y una cómoda ventaja para los detractores de la moneda única (55,9%).

El 2 de marzo de 2012 se firmó por veinticinco de los veintisiete Estados miembros de la UE (se excluyen el Reino Unido y la República Checa) el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria (TECG). El Tratado recoge, entre otros aspectos relevantes, la obligación de limitar de forma efectiva el déficit estructural de los Estados miembros de la UEM con atribución de competencia al Tribunal de Justicia de la UE para verificar su cumplimiento, la introducción de mecanismos de coordinación y supervisión de los planes nacionales para la emisión de la deuda pública o el refuerzo de la coordinación económica y gobernanza de la zona euro. En relación a la naturaleza jurídica del Tratado, conviene advertir que se trata de un tratado internacional para cuya conclusión no se ha seguido el procedimiento de reforma de los tratados constitutivos (art. 48 TUE). No obstante, lo cierto es que este Tratado sí restringe la soberanía presupuestaria de los Estados participantes lo que conllevaba la necesidad de reformar la Constitución irlandesa (art. 46). La decisión de convocar el referéndum obligatorio de reforma constitucional fue adoptada por el Gobierno irlandés siguiendo la recomendación de la Ministra de

Justicia, Enda Kenny. El Dáil aprobó el 20 de abril de 2012 la 30ª enmienda constitucional por 91 votos a favor y 21 en contra. El referéndum se celebra el 31 de mayo de 2012 y los ciudadanos irlandeses se manifiestan mayoritariamente a favor de la reforma constitucional (60,3% de votos afirmativos) que habilita para la ratificación del Tratado, finalmente firmado por el Presidente de Irlanda, Michael D. Higgins el 27 de junio de 2012.

A pesar de que se trataba de una cuestión política menor, el Acuerdo sobre el Tribunal Unificado de Patentes (2013/C 175/01), un organismo de derecho internacional público que actúa como tribunal común de los Estados Miembros para la resolución de los litigios relativos a la violación y a la validez de las patentes, debía ser ratificado por todos los Estados miembros contratantes (veinticuatro de los veintisiete Estados miembros). En el caso de Dinamarca, país signatario, el Ministro de Justicia informó en mayo de 2013 que, como quiera que se trataba de una cesión de soberanía, el proceso de ratificación debía seguir el procedimiento marcado en el art. 20.2, esto es, alcanzar la mayoría cualificada de 5/6 o, en caso contrario y siempre que fuese aprobado por mayoría simple, incluir un referéndum. El Gobierno presentó la propuesta de ratificación al Parlamento el 2 de octubre de 2013 pero contó con la oposición del Partido del Pueblo Danés y de la Alianza Roja – Verde y por consiguiente, aunque la ratificación fue aprobada por 90 votos a favor y 21 en contra, no se pudo alcanzar la mayoría requerida por la Constitución. En consecuencia tuvo que convocarse necesariamente una consulta popular que se hizo coincidir con las elecciones al Parlamento Europeo del 25 de mayo de 2014. Los votos a favor de la ratificación del Tratado alcanzan el 62,47% del total. El resultado positivo permite continuar con el procedimiento de ratificación del Acuerdo.

El marcado consenso en política europea existente entre las fuerzas tradicionalmente mayoritarias en el parlamento griego (Partido Socialista y Nueva Democracia) y el apoyo implícito de la opinión pública al proyecto de integración habían determinado la renuncia por parte de los grupos parlamentarios griegos, del Gobierno o del Presidente de la República a promover la convocatoria del referéndum consultivo del art. 44 de la Constitución helena<sup>7</sup> para consultar al cuerpo electoral cuestiones relativas a la UE. Este consenso termina con la irrupción de la grave crisis económica a la que se ha enfrentado el país en los últimos años y que llevó a la pérdida de confianza de los mercados de deuda pública y, consecuentemente, al Gobierno a solicitar un rescate financiero, convirtiéndose en el primer país de la UE en recibir un plan de ayuda internacional en el que se implican catorce estados miembros de la eurozona, representados por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional. Antes de que concluyese el segundo programa de rescate el 30 de junio de 2015, el Gobierno heleno, liderado por el primer ministro Alexis Tsipras, tuvo que negociar un nuevo programa con sus acreedores. La pérdida de la confianza de los mercados y la dependencia del FMI y la UE para financiar la deuda colocaban a Grecia en una clara posición de desventaja. Insatisfecho con el curso de las negociaciones y con el claro objetivo de fortalecer la posición del Gobierno, el primer ministro anuncia el 27 de junio de 2015 la convocatoria del referéndum consultivo previsto en el art. 44.2 de la Constitución pidiendo el rechazo a las propuestas de los acreedores que, hasta ese momento, se habían plasmado en

<sup>7</sup> El art. 44.2 de la Constitución griega prevé dos tipos distintos de referéndum. Uno para "asuntos cruciales para la Nación" (cláusula primera) y un segundo para "proyectos de ley aprobados por el Parlamento que regulan importantes cuestiones sociales, con la excepción de los fiscales". El referéndum convocado es el que contempla el primer apartado. Art. 44.2 Constitución griega: "Mediante resolución adoptada, a propuesta del Consejo de Ministros, por mayoría absoluta, el Presidente de la República podrá proclamar por decreto un referéndum sobre cuestiones nacionales de carácter crucial. Después de una resolución aprobada, a propuesta de dos quintas partes de los diputados, el Presidente de la República convocará por decreto el referéndum sobre los proyectos de ley aprobados por la Cámara de los Diputados, que traten un problema social grave, con excepción de los proyectos de ley de carácter tributario, y de lo que disponga el Reglamento de la Cámara y la ley relativa a la aplicación del presente apartado. En el curso de una misma legislatura no está permitido presentar más de dos proposiciones de referéndum sobre un proyecto de ley. Si el proyecto de ley es aprobado, el plazo previsto en el apartado 1 del artículo 42, comenzará a partir de la fecha del referéndum".

un borrador de acuerdo. Reunido en la madrugada del 28 de junio, el Parlamento griego respalda la convocatoria propuesta con una clara mayoría de 178 votos a favor (reunidos entre los parlamentarios de su partido SYRIZA y de otras fuerza políticas nacionalista), 120 en contra y dos abstenciones.<sup>8</sup> A pesar de que el 5 de julio los ciudadanos griegos rechazan el acuerdo por una mayoría del 61,31% de los votos, lo cierto es que al Gobierno heleno no le quedaba más remedio que sentarse de nuevo a la mesa de negociaciones. Más allá de la escasa rentabilidad política que, a juzgar por el contenido del nuevo programa de rescate concluido en el encuentro de la eurozona del 12 y 13 de julio, tuvo esta consulta, debemos señalar algunas cuestiones jurídicamente controvertidas. En primer lugar, el cortísimo plazo de cinco días que media entre la convocatoria por parte del Presidente de la República y la celebración de la consulta. Aunque la Constitución helena no fija un plazo para la celebración de la consulta, resulta evidente que este periodo de tiempo es insuficiente para desarrollar una campaña en la que los electores puedan formarse una opinión libre. Además, también se debe tener en cuenta que el acuerdo que se somete a la consideración del cuerpo electoral es sólo un documento de trabajo, técnicamente muy complejo, que todavía no se había cerrado.

Los ciudadanos daneses también tuvieron la ocasión de pronunciarse expresamente sobre la conveniencia de poner fin a la exclusión del país de la política de justicia y seguridad común motivada por el rechazo al Tratado de Maastricht en el referéndum de junio de 1992 y el consiguiente Acuerdo de Edimburgo. Asumiendo el compromiso político adquirido entre varios partidos políticos durante la campaña electoral, el primer ministro danés, el liberal Lars Løkke Rasmussen, se dispuso a convocar un referéndum en el que ofrecía a los ciudadanos decidir acerca de la incorporación de Dinamarca a una lista de políticas concretas dentro del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Los partidarios de la integración sumaban casi dos tercios de los escaños del Folketing y durante la campaña argumentaban que un resultado positivo era necesario para garantizar, entre otras cosas, la continuidad de Dinamarca en la Europol. Por su parte, los partidarios de mantener el *status quo*, la excepción danesa, entre los que se encontraban la coalición roja-verde y el Partido Popular danés (el segundo más votado tras los socialdemócratas) argumentaban que la propuesta de integración era, en realidad, un primer paso para sumarse a la políticas europeas de inmigración y asilo. El 3 de diciembre de 2015 tiene lugar la consulta en la que el índice de participación alcanza el 72% del cuerpo electoral. El 53% de los sufragios rechazan la propuesta de integración defendida por el Gobierno danés.

El referéndum de 6 de abril de 2016 en Holanda, convocado a iniciativa popular, vino a rechazar el Tratado de Asociación entre la Unión Europea y Ucrania, ratificado anteriormente por las dos cámaras del parlamento nacional. Como ya habíamos comentado en apartados precedentes, el procedimiento que lleva a la celebración del referéndum se activa mediante una solicitud preliminar firmada por 10.000 ciudadanos inscritos en el censo electoral dentro de las cuatro semanas a contar desde la aprobación parlamentaria, en este caso, de la ratificación del tratado internacional objeto de consulta. Alcanzada esta cifra, se abrió un plazo de seis semanas en las que se reunieron más de 446.000 firmas, cantidad muy superior a las 300.000 exigidas por la Ley de referéndum consultivo. La campaña de recogida de firmas fue ágilmente dirigida por GeenStijl, un portal informativo digital satírico y euroescéptico. A pesar de la defensa del Tratado de Asociación por parte de los principales partidos políticos del país, la campaña del no, que contó con el apoyo del Partido de la Libertad (PVV) de Geert Wilders, consigue ir sumando apoyos hasta el día de la consulta en la que el 61,59% de los votantes rechazan el acuerdo con

---

<sup>8</sup> La pregunta formulada a los electores fue: "¿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".

Ucrania. Se han apuntado una serie de argumentos como los elevados niveles de corrupción en Ucrania, la naturaleza autoritaria del Gobierno de Kiev, o la necesidad de evitar conflictos con Rusia, que pudieron motivar este resultado. También debemos apuntar que esta consulta sólo consiguió movilizar al electorado más reacio a la integración que aprovechó una clara oportunidad para mostrar su hostilidad hacia la UE. El bajísimo índice de participación del 32,38% del censo bastó para superar por muy poco el umbral del 30% marcado por la legislación para validar el resultado. Hay que tener en cuenta que el Tratado ya había sido implementado en relación al coste de las aduanas y cooperación en política energética y desarrollo sostenible. El carácter consultivo del referéndum deja en manos de los representantes políticos la decisión sobre la traslación jurídica del resultado.

Para concluir este apartado nos referiremos al referéndum celebrado en la República de Hungría el 2 de octubre de 2016 sobre el sistema de cuotas para reubicar a los solicitantes de asilo acordado por la Unión Europea. Tras su oposición expresa a la Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo de 22 de septiembre de 2015, el Gobierno húngaro emprende una ofensiva tanto jurídica, con un recurso presentado ante la Tribunal de Justicia de la UE (*Hungría v. Consejo de la Unión Europea*, C-647/15), como política mediante la que pretende enfrentar las obligaciones jurídicas derivadas del principio de primacía del derecho europeo a la voluntad expresa del pueblo húngaro. La consulta, instada por el Gobierno de Viktor Orbán en febrero de 2016, fue convocada, con el apoyo del grupo parlamentario de Fidesz y el del partido de extrema derecha Jobbik, por la Asamblea Nacional conforme a lo dispuesto en el art. 8.1 de la Ley Fundamental de la República de Hungría. Una de las cuestiones jurídicamente controvertidas fue la determinación de la pregunta (¿Está de acuerdo con que la UE, incluso sin el consentimiento del parlamento húngaro, pueda ordenar el asentamiento obligatorio de ciudadanos no húngaros en Hungría?). Los recurrentes ante la Comisión Electoral Nacional alegaron que la Asamblea Nacional no tenía ninguna competencia sobre la Decisión vinculante del Consejo y que, por lo tanto, la pregunta incurría en una vulneración del principio de certidumbre enunciado en la legislación electoral húngara ya que ni los electores ni el propio parlamento sabrían cuáles serían las consecuencias jurídicas de la consulta. En cualquier caso, la Comisión Electoral Nacional primero (cuyos miembros son mayoritariamente nombrados por el propio Gobierno), y el Tribunal Supremo después, determinaron la validez de la pregunta formulada. A pesar de que el Gobierno se vuelca en la campaña por el no, parece que la llamada a la abstención y al voto nulo realizada por los partidos de la oposición influye, a la postre, en el porcentaje de participación, que se queda en el 44,04% del censo. De conformidad con el artículo 8.4 de la Ley Fundamental, el referéndum no se considerará válido ya que el número de votos válidos (39,4%) no alcanza la mitad del censo electoral. El gobierno húngaro, sin embargo, apoyándose en la abrumadora mayoría de votos negativos (98,36%) presenta esta consulta como un claro rechazo del pueblo húngaro a la política migratoria europea.

## 5. Conclusiones

Como hemos comprobado a lo largo del presente trabajo, cada una de las consultas populares celebradas en los Estados miembros responde a un contexto jurídico y político muy específico. En cualquier caso, presentaremos algunas reflexiones finales que se extraen del análisis conjunto de los resultados.

Aunque los referéndums facultativos convocados en el último año han resultado contrarios al proceso de integración, lo cierto es que de los veintidós referéndums facultativos celebrados sólo han resultado negativos siete: los dos celebrados en Holanda, uno en Francia sobre el TCpE, uno en Suecia sobre la participación del país en la tercera fase de la UEM, uno en Dinamarca sobre cooperación en materia de seguridad y justicia, otro en Grecia sobre el plan de rescate propuesto por la UE, el BCE y el FMI y el referéndum sobre la permanencia del Reino Unido de 2016. No queda incluido en este grupo el referéndum húngaro que acabamos de presentar ya

que se considera jurídicamente inválido. El número de referéndums negativos baja a cuatro cuando han sido convocados imperativamente: dos en Dinamarca (referéndums sobre el Tratado de Maastricht y sobre la participación del país en la tercera fase de la UEM) y dos en Irlanda (ratificación de los Tratados de Niza y Lisboa). En cualquier caso, estos datos no permiten establecer una clara relación directa entre la naturaleza jurídica del referéndum y su resultado.

Conviene analizar, entonces, en qué medida el objeto del referéndum podría influir en su resultado. Evidentemente, todos los referéndums de adhesión de los Estados que finalmente se han integrado en la UE han resultado positivos. Un dato destacado es que el porcentaje medio de votos favorables a la entrada en la UE en las dieciséis consultas celebradas alcanza el 73,46%. Se trata, sin duda, de un respaldo masivo de los pueblos de Europa al proyecto de integración. Los primeros resultados negativos llegan con las propuestas de profundización en la integración a través de las reformas de los Tratados constitutivos. En cualquier caso, de las dieciséis consultas relativas al derecho primario de la Unión sólo cinco se han traducido en un rechazo expreso de los ciudadanos. Debemos tener en cuenta, además, que hasta el procedimiento de ratificación del Tratado constitucional, las negativas expresadas por los electores irlandeses y daneses encontraron una respuesta por parte de la UE mediante la negociación y posterior acuerdo de un estatuto particular para el país. De este modo, las propuestas de profundización planteadas en Maastricht y Niza siguieron contando con el respaldo unánime de los Estados miembros. En cualquier caso, el conflicto de soberanías que se suscita con la negativa de determinado Estado a la ratificación de la modificación de los Tratados constitutivos no parece de fácil solución. Los procedimientos de ratificación son cada vez más complejos y, en este contexto, el recurso a la democracia directa parece favorecer claramente a la Europa a la carta, a la integración cada vez más asimétrica entre los Estados miembros.

Por su parte, los referéndums en los que se someten a la consideración del electorado cuestiones más específicas presentan un balance menos favorable a la integración. Como podemos observar en la Tabla 4, de los nueve referéndums celebrados, la mayoría relativos a cuestiones económicas, cuatro han resultado negativos y en tres de ellos, además, los electores no han seguido las consignas de las fuerzas políticas mayoritarias. Un dato a tener en cuenta es que estas consultas han sido todas convocadas facultativamente. El rechazo expresado por los electores daneses, holandeses y griegos en el último año podría considerarse un reflejo del malestar generalizado de las opiniones públicas nacionales que, a su vez, se traduce en la desmovilización de grandes estratos de la población que hasta hace no mucho se definían como europeístas. A pesar de que la convocatoria de una consulta puede hacer surgir un conflicto entre soberanías y terminar bloqueando importantes avances en el proceso de integración, lo cierto es que la legitimidad democrática de la UE se funda sobre el respeto a la voluntad de los pueblos europeos. En este sentido, el referéndum europeo, cuando es convocado con todas las garantías jurídicas, no debería ser considerado por los defensores de la integración como un contratiempo que puede ser aprovechado ágilmente por euroescépticos y nacionalistas. Tal vez, el referéndum constituye una oportunidad para identificar cuáles son los aspectos de la integración europea que deberían ser reconsiderados por instituciones y Estados miembros. Sólo de este modo la integración europea podría recobrar el vigor de otras épocas y volver a contar con el respaldo unánime de sus pueblos.

## Referencias

- Besselink, L., 2006. Double Dutch: The Referendum on the European Constitution, *European Public Law*, 12 (3), 345–352.
- Garot, M.J. y Areilza, J.M., 2009. Europa sin europeos: la ratificación del Tratado de Lisboa en un contexto de crisis política. *Novos Estudios Jurídicos*, 14 (1), 24–30.

- House of Commons, 2001. The Irish Referendum on the Treaty of Nice. *Research Paper 01/57*.
- López Aguilar, J.F., 2013. *La UE: suicidio o rescate. Del mito del Rapto de Europa a la tentación de la autodestrucción*. Valencia: Tirant Humanidades.
- Loveland, I., 2003. Britain and Europe. En: V. Bogdanor, V., ed. *The British Constitution in the Twentieth Century*. Oxford University Press, 663-687.
- Nijeboer, A., 2005. Peoples' Vengeances: The Dutch Referendum. *European Constitutional Law Review*, 1 (3), 393-405.
- Rideau, J., 1997. Les référendums nationaux dans le contexte de l'intégration européenne. En: Auer, A. y Flauss, J.F., *Le référendum européen: actes du colloque international de Strasbourg, 21-22 février 1997*. Bruselas: Bruylant, 81-114.
- Sinnot, R., 2002. Cleavages, parties and referendums: Relationship between representative and direct democracy in the Republic of Ireland. *European Journal of Political Research*, 41 (6), 811-826.

#### Referencias normativas

- Constitución Austriaca de 1920 (Österreichische Bundesverfassung). 1 de octubre. Disponible en: <http://www.verfassungen.de/at/at18-34/oesterreich20.htm> [Con acceso el 8 de noviembre de 2017].
- Constitución de Dinamarca, 1953 [online]. Folketinget (Parlamento de Dinamarca). Disponible en: [http://www.thedanishparliament.dk/Publications/My\\_Constitutional\\_Act\\_with\\_explanations.aspx](http://www.thedanishparliament.dk/Publications/My_Constitutional_Act_with_explanations.aspx) [Con acceso el 8 de noviembre de 2017].
- Constitución de Irlanda (Bunreacht na hÉireann), 1937 [online]. Disponible en: [https://www.taoiseach.gov.ie/eng/Historical\\_Information/The\\_Constitution/](https://www.taoiseach.gov.ie/eng/Historical_Information/The_Constitution/) [Con acceso el 8 de noviembre de 2017].
- Constitución Francesa, 1958 [online]. Disponible en: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html> [Con acceso el 30 de octubre de 2017].
- Constituição da República Portuguesa, 1976 [online]. Disponible en: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> [Con acceso el 8 de noviembre de 2017].
- European Union Referendum Act 2015 [online]. Disponible en: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/36/contents/enacted> [Con acceso el 8 de noviembre de 2017].
- Suecia, Instrumento de Gobierno de 1974 (Regeringsformen) [online]. Disponible en: <http://databas.infosoc.se/lag/686> (extracto). [Con acceso el 8 de noviembre de 2017].
- Legge costituzionale 3 aprile 1989, n. 2 - Indizione di un referendum di indirizzo sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo che sarà eletto nel 1989 [online]. Disponible en: [https://it.wikisource.org/wiki/L.cost.\\_3\\_aprile\\_1989,\\_n.\\_2\\_-\\_Indizione\\_di\\_un\\_referendum\\_di\\_indirizzo\\_sul\\_conferimento\\_di\\_un\\_mandato\\_costituente\\_al\\_Parlamento\\_europeo\\_che\\_sar%C3%A0\\_eletto\\_nel\\_1989](https://it.wikisource.org/wiki/L.cost._3_aprile_1989,_n._2_-_Indizione_di_un_referendum_di_indirizzo_sul_conferimento_di_un_mandato_costituente_al_Parlamento_europeo_che_sar%C3%A0_eletto_nel_1989) [Con acceso el 8 de noviembre de 2017].
- Ley 3/2000, de 22 de febrero, relativa a la organización y celebración del referéndum. Cámara de Diputados de Rumanía. *Monitorul Oficial*, 84, de 24 de febrero.

Ley Fundamental de la República de Hungría, 2011 [online]. 25 de abril. Disponible (en inglés) en: [http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file\\_id=325825](http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=325825) [Con acceso el 8 de noviembre de 2017].

Real Decreto 5/2005, de 14 de enero, por el que se somete a referéndum consultivo de la Nación la decisión política de ratificar el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. *Boletín Oficial del Estado* 13, de 15 de enero, 1627-1628.

Referenda Act, 1973 [online]. Malta, Cámara de Representantes, 20 de julio. Disponible en: <http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8737>. [Con acceso el 8 de noviembre de 2017].

Resolução da Assembleia da República 36-A/98, de 30 de Junho. Asamblea de la República de Portugal. *Diário da República* 148/1998, 1º Suplemento, Série I-A de 1998-06-30.

The Referendum Order 1975 [online]. 14 de mayo. Disponible en: [http://www.legislation.gov.uk/uksi/1975/801/pdfs/uksi\\_19750801\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/uksi/1975/801/pdfs/uksi_19750801_en.pdf) [Con acceso el 8 de noviembre de 2017].