

# LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO DE APROBACIÓN DEL TRATADO DE LISBOA

FRANCISCO SOTO BARRIENTOS\*

RESUMEN

El presente artículo analiza la relación que ha existido entre los procesos de integración de la Unión Europea y la ciudadanía, desde los acuerdos para la libre circulación de personas hasta la aprobación de una Constitución para Europa. A medida que se produce esta integración, se ha querido establecer un sistema de participación ciudadana, mecanismos que se proponen en el Tratado de Lisboa, para lograr coherencia y transparencia en las acciones de la Unión Europea.

Palabras clave. Derechos políticos, participación, Constitución europea.

ABSTRACT

*This article analyses the relation between the integration process of the European Union and its citizens, beginning in the agreements of free circulation of the population up to the approval of an European Constitution. In the progress of this integration, there has been attempts in order to establish the citizen participation. This mechanisms are considered in the Lisbon Treaty, in order to accomplish coherence and transparency in the European Union actions.*

*Key words: Political rights, participation, European Constitution.*

Los países que integran la Unión Europea (en adelante UE) han desarrollado, a partir de la fórmula de tratados internacionales, una serie de acuerdos que van más allá de la delegación de competencias específicas. De esta manera se ha avanzado en un proceso inédito de integración funcional, que se viene implementando desde la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (en adelante CECA), en abril de 1951, y la posterior conformación de la Comunidad Económica Europea (en adelante CEE), en marzo de 1957.

Es a mediados del siglo XX cuando se empieza evidenciar una tendencia al desbordamiento de competencias por parte de la UE. Las primeras definiciones se referían a derechos de tipo económico, como la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales. Dicho fenómeno se incre-

\* Abogado, Magíster y candidato a Doctor en Derecho Constitucional, Universidad de Barcelona.

menta en los sucesivos acuerdos de la UE, hasta llegar al Tratado por el cual se establece una constitución para Europa (en adelante TCE), que reconoce derechos civiles y políticos para los ciudadanos europeos y una serie de instrumentos novedosos de participación, como la iniciativa legislativa popular, entre otras materias<sup>1</sup>.

Así, los tratados elaborados por la UE van perdiendo el carácter de acuerdos específicos, transformándose en definiciones de tipo general que progresivamente inciden de manera directa en la vida de los ciudadanos. Todo esto sin que el proceso de toma de decisiones deje de mantener su original estructura de acuerdos entre Estados. Los propios ordenamientos nacionales, que establecen regulaciones referidas a su participación en la UE, van situando dichas regulaciones en un rango constitucional, como lo sugiere la nutrida jurisprudencia de los propios tribunales constitucionales nacionales y del Tribunal Europeo (en adelante TEJ)<sup>2</sup>.

La regulación comunitaria, y en particular el TCE, van asumiendo el objetivo que se le asigna tradicionalmente a una carta fundamental: resguardar los derechos ciudadanos a través de la limitación del poder. No obstante, como nos aclara ALBERTÍ, esta tarea se realiza de manera algo distinta en los Estados nacionales. De aquí la particularidad que reviste este proceso constitucional comunitario<sup>3</sup>.

Para Peter HÄBERLE, este fenómeno es muestra de la evolución del constitucionalismo al interior de los Estados nacionales. El progresivo avance hacia normas generales que regulan ámbitos de competencia supranacionales es un proceso que se viene dando no solo a través de tratados internacionales, sino también se expresa en los diversos niveles normativos internos<sup>4</sup>.

Esta plataforma continental, según Jürgen HABERMAS, se encuentra restringida y agotada en una dimensión puramente económica. El proceso de conformación del mercado común y la moneda única no sería suficiente, ya que de la misma manera que los sistemas institucionales nacionales, el proceso de conformación de la UE está siendo demandado por orientaciones y valores en los diversos ámbitos. La conformación de una constitución conti-

<sup>1</sup> JIMENA QUESADA, Luis, "La participación ciudadana en la Constitución Europea", en: BOU FRANCH, Valentín y CERVERA VALLTERRA, María (coords.), *Estudios sobre la constitución europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 181-201.

<sup>2</sup> ARCOS VARGAS, Maricruz, "El proceso constituyente, propuestas y actores", en: GÓMEZ CORONA, Esperanza, GUTIÉRREZ VEGA, Pablo y LEÑEROS BOHÓRQUEZ, Rosario (coords.), *Una constitución para la ciudadanía de Europa*. Aranzadi, Navarra, 2004, pp. 69-79.

<sup>3</sup> ALBERTÍ, Enoch, "El Tratado por el que se establece una constitución para Europa y la emergencia de un derecho constitucional europeo", en: CARRILLO, M. y LÓPEZ BOFILL, H. (coords.), *La Constitución Europea, Actas del III Congreso de Asociación de constitucionalistas de España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 33-49.

<sup>4</sup> HÄBERLE, Peter, "El Estado constitucional europeo", en: CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro (eds.), *La Constitucionalización de Europa*, México DF, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Estudios Jurídicos N° 65, 2004, pp. 23-43.

mental se vincula con un problema novedoso y de enormes consecuencias: la expansión de una serie de conflictos que asume una dimensión mundial y que supera con creces las posibilidades de ser enfrentados de manera individual por los Estados nacionales. Por eso el establecimiento de una carta fundamental es visto por este autor como una alternativa para mantener el modelo europeo de sociedad e incorporar una posición que pueda situarse en condiciones similares a las asumidas por las grandes potencias políticas del escenario mundial.

No obstante, para HABERMAS la forma como se enfrente la elaboración de esta carta fundamental debe ser participativa. El modelo actual, conformado por el domino intergubernamental del debate y basado en la legitimidad de tratados internacionales, no sirve para afrontar una discusión de esta envergadura. Recordemos que solo desde las elecciones de 1979 el Parlamento Europeo (en adelante, PE) pasa a ser elegido por votación universal<sup>5</sup>.

Quizás el intento más significativo por incrementar la participación de la ciudadanía fue justamente el TCE. Este, en su etapa de elaboración, fue sujeto a un innovador método de convención, utilizado con anterioridad para el diseño de la Carta de Derechos Fundamentales.

Recordemos que el TCE fue antecedido de una crítica al modelo intergubernamental de elaboración de acuerdos a través de conferencias internacionales. Dicho método supuso la pérdida de deliberación y predominando la negociación de posiciones asumidas de antemano por los gobiernos de los Estados miembros. Además, el debate comunitario experimentó grados crecientes de incomunicación con otros actores relevantes, sin referirse a la ya aludida distancia e invisibilidad frente a la ciudadanía. En cambio, el nuevo modelo incorporó una fase preparatoria a la conferencia intergubernamental que debía aprobar el TCE, lo que aportó transparencia en la discusión e incluyó la opinión de actores nunca antes presentes. En definitiva, el sistema de convención comprometió la participación de representantes de instituciones comunitarias, de los parlamentos y gobiernos nacionales, junto con observadores de los Estados con pretensiones de formar parte de la UE<sup>6</sup>.

Por otra parte, el proceso de convención supuso consultas a los propios ciudadanos, a través de la participación de organizaciones de la sociedad civil, desarrolladas en sesiones *ad hoc*, y en debates nacionales paralelos. Es

<sup>5</sup> HABERMAS, Jürgen, *Tiempo de transiciones*, Madrid, Trotta, 2004, pp. 94-97.

<sup>6</sup> La Convención contó con la presencia de 105 miembros titulares y 100 suplentes. Los cuales se dividían de la siguiente manera, 28 representantes de los jefes de gobierno, 56 representantes de los parlamentos nacionales, 16 miembros del Parlamento Europeo, todos con igual número de suplentes. Además, representantes de la Comisión Europea y, finalmente, 3 personas designadas como presidente y vicepresidentes por el propio Consejo Europeo. ROIG MOLÉS, Eduard, "Continuidad y refundación. El proceso de la convención y la reforma de los tratados", ALBERTÍ, Enoch (dir.) y ROIG, Eduard (coord.), *El proyecto de nueva constitución europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, pp. 17-130.

en esta fase cuando el modelo de convención mostró más debilidad, ya que la participación de instancias nacionales supuso la proyección del debate al interior de sus países, lo cual solo ocurrió parcialmente y sin generar el impacto esperado<sup>7</sup>.

El anteproyecto de Tratado fue presentado ante el Consejo Europeo en Salónica (Grecia) el 20 de junio de 2003. Aunque no se logró llegar a un acuerdo sobre el contenido en los meses posteriores –en la Conferencia de Roma (octubre) y Bruselas (diciembre)–, el 29 de octubre de 2004 se firmó finalmente el TCE.

Un segundo momento estuvo dado por un proceso de ratificación de los Estados, en virtud de lo que establece el artículo 48 del TCE: mientras se encuentre pendiente seguirá en vigor el Tratado de Niza. Por otra parte, cada Estado miembro, en virtud del artículo VI-447 de dicho TCE, tendrá la libertad de elegir la forma en que se efectuara dicha ratificación.

Este tema fue muy discutido en la convención, ya que por la importancia del debate se pensó que la consulta directa debía ser la mínima condición. No obstante, Estados como Alemania no prevén la alternativa del referéndum en sus cartas fundamentales, lo que determinó que se dejara en libertad a los países para definir dicho procedimiento<sup>8</sup>.

El proceso de ratificación se caracterizó por consultas directas a la ciudadanía en la mayoría de los países. Aunque el uso del referéndum para ratificar tratados se ha ido sucediendo durante este proceso de integración, estas consultas (de realizarse) hubieran sido una experiencia inédita. Como veremos en este trabajo, ya existen antecedentes de democracia directa en el proceso de integración europea. No obstante, en la práctica solo cuatro países convocaron a sus ciudadanos a las urnas<sup>9</sup>.

El propio TCE<sup>10</sup> supuso una serie de novedades en materia de participación ciudadana en el sistema europeo: el desarrollo de principios como la

<sup>7</sup> ROIG, “Continuidad y refundación...”, pp. 78-81.

<sup>8</sup> ALGUACIL, Jorge, *La elaboración del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, p. 43.

<sup>9</sup> JIMENA QUESADA, Luis, “La participación ciudadana en la Constitución Europea”, p. 183.

<sup>10</sup> Entre los principales aportes y novedades del TCE se destacan. La delimitación de competencias entre la UE y los estados miembros. Hasta el momento, el TE había desarrollado una amplia jurisprudencia en el punto, pero es primera vez que se regula explícitamente y se consagran los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad; La simplificación del sistema normativo de la comunidad, al fusionar en un solo texto el Tratado sobre la UE y el Tratado de la CEE, reconociendo una personalidad jurídica a la UE (artículo 6); La incorporación, en la parte segunda, de un catálogo de derechos establecidos originalmente en la Carta de Derechos Fundamentales, otorgándole un carácter vinculante; El reconocimiento de un protagonismo a los Parlamentos nacionales de los Estados, al incorporar un protocolo que regula su participación en la comunidad; El fortalecimiento del papel colegislador del Parlamento Europeo, reconociendo el “procedimiento legislativo” como mecanismo principal de elaboración de normas comunitarias; El encargo al Parlamento Europeo de la elección del Presidente de la Comisión; y El reconocimiento al Consejo Europeo del estatus de institución, con una Presidencia estable.

transparencia de la UE, lo que se destaca en el título cuarto de la parte primera relativo a la vida democrática de la Unión (artículos I-45 a artículo I-52), con un mayor protagonismo de las asociaciones representativas y de la sociedad civil, y la iniciativa legislativa popular, que exige contar con la voluntad de un millón de ciudadanos europeos para invitar a la Comisión a que se pronuncie y elabore una propuesta de regulación (artículo I-47.4).

Pese a todo lo dicho, la aprobación del TCE tuvo una suerte desigual al ser sometido a consulta en los distintos países. España y Luxemburgo fueron los únicos países que celebraron referéndum y aprobaron el texto propuesto, mientras que Francia y Holanda lo rechazaron<sup>11</sup>. Finalmente, la posición de Francia y Holanda condenó su destino, a pesar de que si se suman los votos a favor (26.662.020) superan largamente los votos en contra (22.667.715)<sup>12</sup>.

El 13 de diciembre de 2007, luego de intensas negociaciones, se firmó el Tratado de Lisboa, el cual pretende reactivar el proceso de integración, sometiendo un texto más simplificado a la aprobación de cada país de acuerdo a sus propias normas constitucionales. El Tratado de Lisboa se presenta como simples modificaciones del Tratado de la UE y del Tratado CCE. En materia de participación ciudadana el artículo 8 B reproduce las mismas definiciones del TCE, señalando que las instituciones de la comunidad mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil. Con el objetivo de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la UE, la Comisión Europea mantendrá amplias consultas con las partes interesadas. Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la UE, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estime requiera de un acto jurídico de la UE para los fines de la aplicación de los tratados (artículo 8 b.4). Los procedimientos y las condiciones preceptivos para la presentación de una iniciativa de este tipo se fijarán de conformidad con el párrafo primero del artículo 21 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

A la fecha, más de 19 países han aprobado el Tratado de Lisboa. No obstante, el 12 de junio del 2008, Irlanda mediante referéndum rechazó

<sup>11</sup> España, Austria, Bélgica, Chipre, Alemania, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Eslovaquia y Eslovenia aprobaron el TCE. Mientras que Francia y Holanda lo rechazaron mediante referéndum celebrados el 2005. No se pronunciaron la República Checa, Dinamarca, Irlanda, Polonia y Portugal, quienes optaron por aplazar las consultas ciudadanas, mientras que el Reino Unido decidió definitivamente suspenderla.

<sup>12</sup> LÓPEZ, Elizabeth, *Europa busca modelo. Los referenda nacionales sobre la Constitución Europea*, Madrid, Dickinson, 2007, pp. 55 y ss.

esta nueva fórmula por más de un 53%, abriendo una nueva interrogante sobre esta nueva alternativa de integración.

No obstante, es necesario de manera previa determinar si es posible efectuar consultas ciudadanas frente un tema tan complejo como el TCE, si existen condiciones efectivas en Europa para su desarrollo e implementación en el corto plazo<sup>13</sup>.

Quizás el argumento más desarrollado sobre los límites en la unidad europea, según nos cuenta Luis María DíEZ-PICAZO, es el formulado por el Tribunal Constitucional (en adelante TC) alemán en la sentencia del 12 de octubre de 1993. Dicho tribunal considera que existen restricciones al proceso de integración que van más allá de la existencia de instituciones constituidas de manera democrática y participativa. El factor indispensable es, según esta sentencia, la existencia de un núcleo de tradiciones y valores que den coherencia y unidad al pueblo europeo.

Esto quiere decir que antes que un supraestado, debe existir una supranación, que otorgue legitimidad a esta nueva plataforma europea. No bastaría entonces la conformación de una opinión pública capaz de manifestarse ante este proceso de integración. La carencia de elementos culturales comunes en los Estados-nación europeos, se transforma así en un factor que va más allá de las voluntades de los propios ciudadanos en este sentido<sup>14</sup>.

Para HABERMAS resulta innecesario detenerse en este punto, ya que supone ignorar el carácter voluntarista que constituye conformar hoy una nación de ciudadanos. Los ciudadanos en la actualidad son altamente permeables a los medios de comunicación. La relación entre un nacional europeo con otros ocurre cotidianamente a través de la televisión o Internet. Esto hace suponer que en la práctica el contacto entre los nacionales de cada Estado europeo sea tan habitual y cotidiano que la pregunta por la comunidad de tradiciones y valores ya no tiene sentido. Para este autor la conformación de la UE es una mera confirmación de un largo proceso comunicativo existente por décadas<sup>15</sup>.

DíEZ-PICAZO da un argumento más de fondo: históricamente es erróneo plantear que las naciones anteceden a los Estados, por lo que serían un requisito previo a su existencia. Según este autor, la experiencia europea demuestra lo contrario. Así relata el caso de Francia, Alemania e Italia,

<sup>13</sup> En este sentido la doctrina aparece dividida en cuanto a si es un presupuesto ineludible contar con un *demos* europeo previo a cualquier proceso de unidad. Al respecto ver SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio, "El déficit democrático de la Unión Europea", en: LLAMAZARES, Iván y REINARES, Fernando (eds.), *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, Colección de Ciencia y Política N° 3, 1999, pp. 93-116, y SIEDENTOP, Larry, *La democracia en Europa*, Madrid, Siglo Veintiuno España Editores, 2001.

<sup>14</sup> DíEZ-PICAZO, Luis María, *Constitucionalismo de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, 2002, pp. 69 y ss.

<sup>15</sup> HABERMAS, Jürgen, *Tiempo de transiciones*, p. 124.

donde se requirió de campañas estatales de larga duración que permitieran a los habitantes identificarse con el país en cuestión<sup>16</sup>.

No obstante, tanto DÍEZ-PICAZO como HABERMAS creen que lo verdaderamente importante es la conformación de una opinión pública europea, cada vez más informada y sensible al tema de la integración, y la existencia de una sociedad civil organizada, que sea capaz de reaccionar de forma autónoma e independiente a la posición asumida por los Estados.

Para DÍEZ-PICAZO esta condición estaría dada con mayor o menor intensidad en los países europeos. Ello queda en evidencia frente a los grandes problemas que se han ido sucediendo, como la moneda única, la ampliación de nuevos Estados miembros, entre otros temas controvertidos<sup>17</sup>.

A su vez, para HABERMAS el debate sobre la constitución europea tiene un papel central; es el factor que permitirá establecer un *demos* europeo. Para ello considera imprescindible avanzar hacia un referéndum que ponga en marcha un gran debate en el continente<sup>18</sup>.

En consecuencia, suponiendo que dicho proceso puede llevarse a cabo, ¿es el referéndum el instrumento idóneo?

Pedro CRUZ VILLALÓN establece un sustancial aporte para intentar responder esta interrogante, proponiendo algunas precisiones en cuanto a la forma como debe desarrollarse este debate, profundizando después sobre los efectos que puede producir la definición de una constitución europea en los ordenamientos nacionales.

En primer lugar, quisiéramos abordar las definiciones técnicas que este autor realiza sobre la utilización del referéndum. Esto porque, a diferencia de HABERMAS, no toma posición inmediata sobre cuál es la mejor fórmula para legitimar el TCE.

Abrir una discusión sobre este punto, sobre todo en el contexto de los rechazos ciudadanos manifestados en Francia y Holanda, no solo es prudente, sino –como veremos– necesario.

Al respecto CRUZ VILLALÓN investiga los ordenamientos europeos que recogen esta institución, concluyendo que la utilización de referéndum consultivo es el mecanismo preferente para resolver conflictos de sistemas políticos representativos en los que se plantea una definición política básica que no coincide necesariamente con la línea divisoria entre los partidos<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> DÍEZ-PICAZO, *Constitucionalismo de la Unión Europea*, pp. 73-74.

<sup>17</sup> Id., p. 70.

<sup>18</sup> Concluye el autor señalando, “Y es que el proceso constituyente es en sí mismo un singularísimo medio de comunicación encima de cualquier frontera”, HABERMAS, Jürgen, *Tiempo de transiciones*, p. 125.

<sup>19</sup> CRUZ VILLALÓN, Pedro, *La constitución inédita. Estudios para la Constitucionalización de Europa*, Madrid, Trotta, 2004, p. 112.

Analizando la doctrina comparada, el autor identifica dos tipos de referéndum: obligatorio y consultivo. El primero opera por imperativo constitucional, cumpliéndose los supuestos previstos en la ley. Su implementación es ocasional y puntual, en razón de las materias sobre las que se encuentra previsto. Mientras que el referéndum consultivo requiere para su implementación que concurra la iniciativa de un órgano. Es el referéndum consultivo, a la luz de la experiencia comparada europea, una herramienta de utilización frecuente, esgrimible en el juego de las relaciones de poder entre los órganos de los Estados europeos<sup>20</sup>.

En democracias representativas el hilo conductor del referéndum facultativo está dado por la definición de materias que superan el accionar de los partidos políticos y, por tanto, cobra sentido buscar el pronunciamiento directo de la ciudadanía, concluye este autor.

CRUZ VILLALÓN enumera una serie de experiencias paradigmáticas en este sentido. Justamente la mayoría de ellas relacionada con acuerdos referidos a la UE. Particularmente ilustrativo resulta el referéndum de 1975 realizado en el Reino Unido. Este no es ni más ni menos que el primero de escala nacional desarrollado en dicho país y tuvo como objetivo consultar sobre la incorporación a la CEE.

Como destaca el autor, el sistema parlamentario del Reino Unido supone que en cada elección la mayoría parlamentaria somete con su votación una propuesta de gobierno, haciendo innecesaria la utilización de consultas directas a la ciudadanía. No obstante, el Partido Laboralista –en el gobierno en ese momento– estaba tan dividido en dicha materia que, dice CRUZ VILLALÓN, no le quedó otra alternativa que llamar a esta consulta. Así se evitó el escrutinio por distrito que pondría en evidencia las diferencias entre los representantes y sus electores en esta materia. Igual cosa ocurrió en Noruega en el referéndum del 24 de septiembre de 1972, donde se rechazó la incorporación a la CEE<sup>21</sup>.

En consecuencia, divididas las instancias representativas encargadas de establecer las posiciones políticas a adoptar por una comunidad en temas de extrema relevancia, la experiencia comparada recomienda la utilización de este mecanismo de democracia directa, concluye este autor.

En cuanto al TCE, este tópico no parece cumplir dicho requisito. No sería un factor que divida mayormente a la comunidad política, al menos a la española<sup>22</sup>, según nos evidencia el propio autor al hacer referencia a la

<sup>20</sup> CRUZ VILLALÓN, Pedro, *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la constitución*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, pp. 256 y ss.

<sup>21</sup> Id., pp. 265-269.

<sup>22</sup> Sobre este referéndum en España ver LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, “El referéndum consultivo sobre decisiones de especial trascendencia, reflexiones desde el principio democrático en relación al referéndum sobre la constitución europea”, en: *Revista de Derecho Político*, N° 65 (2006), pp.

posición de los partidos frente a la aprobación o rechazo de dicha propuesta. Para Francia y Holanda, las posiciones adoptadas por la ciudadanía se encuentran claramente influidas por factores externos al TCE. En el primer caso la inminencia de las elecciones presidenciales determinó dramáticamente el resultado del referéndum del 29 de mayo del 2005. Esto se venía evidenciando en el debate público referido a temas como la deslocalización industrial, cuestiones referidas al modelo social francés, entre otras materias. Con una participación que llegó al 69,74%, el No (54,87%) superó largamente al Sí (45,13%). Un sondeo del Eurobarómetro destacó las motivaciones del rechazo: efectos negativos sobre el empleo (31%); la mala situación económica y del empleo en Francia (26%); orientación económica excesivamente liberal (19%) e insuficiencia de la Europa social (16%); oposición al Presidente de la República (18%); y excesiva complejidad de la Constitución Europea (12%). Mientras que la situación en Holanda fue muy semejante con una participación del 62,8%, los partidarios del No (61,6%) se impusieron a los del Sí (38,4%), estableciéndose nuevamente el rechazo en factores externos al tratado: falta de información (32%); pérdida de la soberanía nacional (19%); oposición al Gobierno nacional (13%), entre otros<sup>23</sup>.

Por tanto, la primera condición técnica que nos propone no se daría. Falta aún otro elemento importante a tomar en cuenta para CRUZ VILLALÓN: establecer el contenido de la consulta. Para que un referéndum pueda ser fiel expresión de la voluntad ciudadana, dice, se requiere que dicha consulta pueda ser presentada en términos que permitan la aprobación o el rechazo. En este sentido, la implementación de una futura constitución europea no puede ser materia de referéndum, y en esto es tajante; o se le llama a pronunciarse a los ciudadanos por un texto definido o se le deja hacer a sus representantes<sup>24</sup>.

A nuestro juicio, este segundo argumento es demoledor para la fórmula de consulta definida en toda Europa. Claramente, en un contexto en que las fuerzas políticas aparecen participando de manera mayoritaria de una carta europea y donde la ciudadanía no ha sido sensibilizada sobre el contenido de la constitución, no se puede utilizar el mecanismo del referéndum.

Lo que nos deja en evidencia esta argumentación es que en realidad no hay una verdadera voluntad de consultar. No se estarían dando los supues-

---

233-256, y MEDINA, Lucía, "La participation électorale au référendum sur la constitution Européenne en Espagne", en: MARCET, Joan (ed.), *La constitution européenne a référendum. Espagne et France 2005*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2006, pp 31-41.

<sup>23</sup> MARISCAL BERAATEGUI, Nicolás, "De la Ratificación fallida de la Constitución al Tratado de Lisboa", en: MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, José (coord.), *El Tratado de Lisboa, la salida de la Crisis constitucional*, Madrid, IUSTEL y AEPDIRI, 2008, pp. 60 y ss.

<sup>24</sup> CRUZ VILLALÓN, *La constitución inédita*, p. 113.

tos para contar con un pronunciamiento ciudadano en este sentido. Lo que se quiso propiciar aquí, más que una definición de la ciudadanía, es la legitimación de un proceso que a todas luces no habría contado con la participación necesaria en sus etapas previas. Más que someter a una decisión popular un tema controvertido, lo que se hizo es utilizar inadecuadamente el referéndum para otorgar respaldo a un proceso, que no parece ser tan participativo.

A partir de esta argumentación, cobra sentido la posición asumida recientemente por el pueblo francés y holandés. El rechazo al TCE no debe entenderse necesariamente como un deseo de no pertenencia, ni se pone en cuestión la necesidad de una carta fundamental europea, sino un rechazo al camino desarrollado hasta ahora<sup>25</sup>.

Conviene detenerse un momento y examinar de cerca el vertiginoso proceso que llevó a pensar en un TCE. A nuestro juicio, la conformación de la UE, y esto es lo que esperamos demostrar a continuación, ha supuesto una serie de dinámicas que tiene directa relación con los resultados de las consultas ciudadanas sobre el TCE.

Las tendencias al interior de la comunidad, sumado al incremento exponencial de países miembros, nos entregan claves importantes a la hora de entender las razones de este déficit democrático presente en dicha comunidad.

A lo largo de este recorrido se va conformando una posición dominante en el seno de la comunidad tendiente a construir una plataforma supranacional de características federales, pero la propia dinámica institucional hace perdurar una lógica que dificulta el vínculo fluido con la ciudadanía, que se evidencia al momento de las consultas desarrolladas por los Estados sobre el TCE.

#### LAS TENDENCIAS AL INTERIOR DEL PROCESO DE CONFORMACIÓN DE LA UE

Desde los primeros tratados que anteceden a la UE se pueden identificar claramente dos visiones sobre las características que debería asumir esta comunidad. Ambas perspectivas pretenden reaccionar al modelo tradicional de derecho internacional, que supone una búsqueda del resguardo de los intereses nacionales a través de hacer efectiva la responsabilidad de los Estados.

<sup>25</sup> CANTOS PADILLA, Isabel María, "El referéndum francés de ratificación del Tratado que establece una constitución para Europa, del 29 de mayo de 2005", en: *Revista de Derecho Político*, N° 65 (2006), pp. 259-299, y MARCET, Joan (ed.), *La constitution européenne a referéndum. Espagne et France 2005*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2006.

La primera tendencia, que podemos definir como 'unitaria', supone que a partir de un progresivo vínculo económico se alcanzaría una creciente unidad política bajo la forma de Estado federal. También se hace presente otra visión que llamaremos 'comunitaria', basada en la delegación de competencias para conformar un nuevo equilibrio en la relación entre Estados nacionales europeos. Esta última perspectiva no supone alterar la estructura de los Estados nacionales, mientras que la alternativa 'unitaria' claramente se plantea superar la actual institucionalidad para alcanzar un modelo federativo<sup>26</sup>.

Ambas tesis comparten el proceso formativo de la UE, que desde los años cincuenta ha tenido un tránsito ambivalente de integración y de autonomía estatal, según el protagonismo asumido por las diversas instituciones que la conforman.

La integración se concentra principalmente en la acción del TE, mientras que la defensa de la autonomía los Estados la asume el Consejo de Europa. Dicho tribunal, mediante sus sucesivas sentencias, ha conseguido establecer un sistema supranacional de aplicación y control del derecho comunitario. En esta práctica se hace evidente un nuevo modelo jurisdiccional donde los sistemas nacionales de justicia asumen un rol esencial, ya que son los propios tribunales nacionales los llamados a cumplir la creciente regulación europea. Por otro lado, el Consejo de Europa toma una posición de resguardo de los intereses nacionales, concentrando para sí la toma de decisiones y la elaboración de propuestas.

Desde 1965 esta tendencia ha sido más extrema aún, al condicionar Francia su presencia en la CEE a la aprobación explícita de todos y cada una de las materias contenidas en tratados de la comunidad<sup>27</sup>.

En consecuencia, al interior de la UE existen dos polos que despliegan a la vez una acción integradora y un resguardo de las autonomías nacionales. Esta práctica, lejos de complicar el funcionamiento de la organización, le ha permitido un desarrollo de manera vertiginosa. Es justamente el control férreo de los gobiernos a través del Consejo de Europa lo que lleva incluso a fomentar un papel protagónico del TE<sup>28</sup>.

Las diferencias al interior de la UE se hicieron prácticamente imperceptibles en el período de sus primeros tratados. Más que discrepancias, en realidad se debería hablar de énfasis distintos entre unitarios y comunitarios. No obstante, este patrón de funcionamiento cambia progresivamente a partir del aumento de nuevos estados miembros.

<sup>26</sup> WEILER, J.H.H., *Europa fin de siglo*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1995, pp. 120 y ss.

<sup>27</sup> Id., pp. 22-41.

<sup>28</sup> Id., pp. 49-55.

Desde que el Reino Unido, Dinamarca e Irlanda solicitaran su ingreso, en la década del setenta, se ha producido un aumento exponencial de miembros, hasta llegar hoy a veintisiete. Esto obligó a buscar fórmulas que permitieran resolver las diferencias por mayoría. Es en este momento cuando la tendencia unitaria comienza a desarrollar su propuesta, que tendrá como objetivo final la suscripción del TCE.

Pero vayamos por parte; una de las primeras evidencias de la crítica *unitaria* se produce en torno a la necesidad de dotar de mayor protagonismo al PE. Así da cuenta el Informe Tindemans, que lleva el nombre del primer Ministro de Bélgica encargado de sistematizar una serie de iniciativas de cambio institucional en discusión al interior de la organización.

La votación por mayoría había acrecentado la sensación de la existencia de una falta de injerencia de los parlamentos nacionales en la toma de decisiones de la comunidad. El PE es visto como débil frente al Consejo Consultivo, el que monopoliza la toma de decisiones. Se piensa que a través de la elección ciudadana de un parlamento con mayor poder de decisión se lograría una creciente vinculación al interior de los países con el proceso de integración continental. En definitiva, se establece una serie de acuerdos en este sentido, y en julio de 1979 se desarrollan las primeras elecciones directas del PE<sup>29</sup>.

Otra evidencia del predominio de la tesis unitaria se encuentra en el Proyecto SPINELLI, que propone cambios estructurales al funcionamiento de la comunidad, como otorgar un estatus de colegislador al PE, establecer sanciones a los Estados miembros que incumplan reiteradamente las normas comunitarias y crear la ciudadanía europea, entre otras medidas.

Pero aunque los Estados no se hicieron parte de esta propuesta, sí fue una referencia para las reformas asumidas en el Acta Única Europea en 1986 y en el Tratado de la UE en 1992. El PE asume una serie de atribuciones que permite caracterizarlo con un órgano con poder de "codecisión" en la elaboración de gran parte de la normativa comunitaria<sup>30</sup>.

Además, se incorpora en el propio Tratado de la UE el concepto de ciudadanía europea, idea que también formó parte del Proyecto Spinelli. Este nuevo concepto se integra justo después de los principios, estableciendo la relevancia que en el orden institucional de la UE se quiere dar a la ciudadanía.

Con la incorporación de este nuevo concepto, no solo se traspasa la barrera puramente económica que orientó la labor de la UE por muchos años, sino que, sumados a todos los cambios antes referidos, se vislumbra

<sup>29</sup> MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑAN NOGUERAS, Diego J., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2003, pp. 45 y ss.

<sup>30</sup> Id., pp. 194-201.

como un nuevo modelo de gestión institucional. Este supone un contacto entre la estructura institucional y los ciudadanos de los países que integran la comunidad. Aunque estamos hablando de una relación acotada: ser ciudadano europeo solo concede derecho a participar en la elección de las autoridades del PE desde el país de residencia. Lo que quisiéramos destacar aquí es que la incorporación de la ciudadanía europea entraña un paso clave para el establecimiento final del objetivo unitario: la consolidación del Estado federal.

No obstante, la promesa unitaria referida a que de la unidad económica se avanzaría a la unidad política se presentaría de manera integral con el TCE y su posterior aprobación por la propia ciudadanía europea a través de consultas en los países.

La nueva constitución presenta de manera unificada todos los logros establecidos por la promesa unitaria: elección directa y rol colegislador del PE, catálogo de derechos fundamentales para ser ejercidos por la ciudadanía europea, establecimiento de un capítulo referido a la vida democrática de la unión, donde se contemplan nuevas fórmulas de participación directa, como la iniciativa legislativa popular, entre otras.

Empero, el ambicioso proyecto se desmoronó paradójicamente en las manos de los actores que justamente se esperaba potenciar: los propios ciudadanos europeos.

De aquí surge un conjunto de interrogantes que solo el tiempo podrá dilucidar: ¿La dinámica de la UE, que supuso un contrapeso entre integración y control del poder por el Consejo Europeo permitió o no una visibilidad del modelo institucional propuesto en el TCE por parte de la ciudadanía? ¿En realidad a través de la serie de consultas se quiso llegar a un momento fundacional de una institucionalidad supranacional o estábamos ante la crónica de una muerte anunciada?

### UNA DEFINICIÓN PENDIENTE

El aplazamiento o la suspensión del referéndum sobre el TCE, adoptado por un número importante de países, ofrecen una oportunidad de avanzar en cambios sustanciales al proceso desarrollado hasta ahora.

Este desafío, a nuestro juicio, no solo está orientado a la clase política, sino a la necesaria relación que el ámbito académico debe establecer con la ciudadanía. La alternativa está en conformar una opinión pública que profunde los niveles de discusión a partir de definiciones políticas claras y acotadas que permitan el desarrollo ordenado y comprensible de este debate.

Por otro lado, pensamos que este camino no solo se orienta en el terreno de los contenidos constitucionales, sino también en el de los procedimien-

tos de participación directa. La envergadura de las decisiones que se supone deben ser adoptadas hace que la herramienta del referéndum sea una alternativa de legitimación ineludible.

Resulta aclarador, en este sentido, la distinción que la doctrina alemana efectúa sobre las materias que deberían ser sometidas a mecanismos de democracia directa. Hans Peter SCHNEIDER propone la utilización de estas instituciones solo de manera excepcional. Son los tradicionales mecanismos de representación los que deben ser utilizados de manera frecuente, ya que estos permiten el desarrollo y discusión adecuados en tiempo y forma.

No obstante, para situaciones excepcionales los mecanismos de democracia directa son una alternativa adecuada y de utilización indispensable.

Dichos mecanismos deberían concentrarse en decisiones que el autor llama de nuevo tipo y que clasifica en tres categorías: 1) de riesgos incalculablemente altos; 2) de consecuencias irreversibles para el desarrollo de la humanidad; 3) de repercusiones internacionales no localizadas y no controlables.

La intervención de parlamentarios elegidos por un período limitado de tiempo no puede definir este tipo de materias, que tienen en común la afectación a generaciones futuras (sobre las cuales no se puede anticipar algún tipo de representación parlamentaria). Además, se les impediría a las minorías, dice SCHNEIDER, a través de un posicionamiento en el electorado la posibilidad de una definición anterior, convirtiendo el principio mayoritario en inoperante<sup>31</sup>.

En consecuencia, qué decisión más relevante y de efecto sobre generaciones futuras que la adopción de una constitución europea. El punto está, como dice CRUZ VILLALÓN, en determinar y acotar las materias a ser sometidas a la decisión ciudadana. Esto podría ser resuelto parcializando las decisiones y estableciendo un justo equilibrio entre el rol de los mecanismos de democracia directa y los de democracia representativa.

El elemento diferenciador sería justamente identificar las materias que caben en algunos de los tipos descritos por SCHNEIDER para ser consultados directamente, de las materias que podrían ser sometidas a un debate parlamentario. En este sentido, cada país debiera fijar sus definiciones y prácticas que permitan establecer una coordinación adecuada entre la constitución nacional y la europea.

Es importante destacar la presencia de las dos tendencias en el proceso de conformación de la UE, porque el predominio de una de ellas –la visión unitaria– ha marcado la estrategia de esta comunidad en el último tiempo. A lo mejor es el momento de perfilar propuestas donde la dimensión comunitaria tome mayor relevancia. En este sentido el protagonismo

<sup>31</sup> SCHNEIDER, Hans Peter, *Democracia y constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 262.

de los parlamentos nacionales es una dimensión que podría dotar a este proceso de nuevos bríos.

Los supuestos técnicos que CRUZ VILLALÓN evidencia juegan un papel central a la hora de determinar si se produce o no el momento fundacional de un nuevo orden institucional en el caso del TCE. Aquí se encontraría una de las claves del fallido proceso, en la claridad de las alternativas del sí o del no a la unidad europea y las características que tendrían las regulaciones sometidas a consulta. La vasta experiencia en el uso de fórmulas participativas en los Estados nacionales europeos, en particular los seleccionados, demuestra que estos procedimientos sufren una etapa de adaptación no exentos de dificultades y retrocesos, hasta fijar su lugar en el sistema institucional. En el caso del proceso de aprobación de los tratados aludidos, las consultas directas han estado subordinadas a las normativas y particularidades de las legislaciones internas, sin que exista una regulación expresa que establezca criterios uniformes ante las evidentes diferencias que se derivan al regular estos mecanismos. Esto hace comprensible que en los casos de países sin tradición participativa, frente a la iniciativa gubernamental de consultar el TCE, la ciudadanía haya tendido a teñir con sus propios conflictos internos su posición frente a la integración europea. Pudo ocurrir lo mismo, y de hecho ocurrió, en Estados en que la figura del referéndum es asumido tradicionalmente como fórmula para renovar o cuestionar el apoyo popular del gobernante. Por lo demás, eso fue lo que sucedió en Francia con el rechazo a TCE<sup>32</sup>.

Es por esto que parece conveniente regular un procedimiento de consultas ciudadanas europeo que establezca parámetros uniformes para eventuales nuevas consultas sobre el proceso de integración. Esto con el objetivo de diferenciar dichos procesos con las posiciones coyunturales internas de cada Estado. Aunque parezca ilusorio, el análisis de los sistemas constitucionales revisados nos arroja una serie de criterios técnicos dignos de tomar en cuenta a nivel europeo.

Por otra parte, la iniciativa de consultas ciudadanas que comprometan el proceso de integración no debieran quedar entregadas solamente a instancias internas de cada Estado. No solo por las notorias diferencias en el tratamiento que existe en cada sistema constitucional. Como hemos visto con anterioridad, al revisar las experiencias nacionales, en algunos sistemas es facultativo someter a referéndum este tipo de materias (España), en otros la propia Constitución la obliga (Suiza), o bien, a pesar de no existir regulación el Gobierno decide efectuarla sin autorización expresa (Francia).

<sup>32</sup> CANTOS PADILLA, Isabel María, "El referéndum francés de ratificación del tratado que establece una constitución para Europa", en: *Revista de Derecho Público*, Nº 65 (2006), pp. 259-299.

La existencia de una regulación europea en materia de referéndum permitiría, junto con uniformar los mecanismos para aprobar definiciones comunitarias, dar un carácter excepcional a este tipo de consultas directas, reafirmando el papel preferente que deben adoptar los órganos de la UE en el diario acontecer de esta institución. En tal sentido, nos parece inadecuado identificar la idea de un sistema uniforme de consultas con una posición federalistas de integración. No tiene que ver con incentivar el ejercicio de la ciudadanía europea, por sobre las instancias nacionales, sino con evitar desviaciones antojadizas que terminen afectando a todos los Estados por igual y privilegiando a aquellos gobernantes que aprovechan eventuales consultas para sacar dividendos mediáticos en temas tan delicados como la integración. Ejemplos de esto hay varios.

La revisión de las experiencias nacionales analizadas nos permite distinguir niveles de participación locales, regionales y nacionales. A estas alturas, y luego de las masivas consultas vinculadas al TCE, se puede visualizar un nuevo nivel de consultas identificado al proceso de integración comunitario. La cada vez más frecuente utilización de fórmulas participativas para definir una posición nacional frente a materias comunitarias hace evidente que este cuarto nivel de participación no continúe siendo desatendido, ignorado.

La pertinencia de una regulación uniforme de consultas para resolver definiciones que afecten a la comunidad en su conjunto queda en evidencia en la reciente modificación constitucional en Francia. Es justamente en este país, se acaba de aprobar (el 21 de julio de 2008) una reforma constitucional llamada “modernización de las instituciones”. En ella se establece entre otras materias la obligatoriedad de consultar mediante referéndum cualquier futura ampliación de la UE.

Lo más probable es que esta tendencia francesa por regular internamente las definiciones comunitarias de importancia tienda a ser imitada, si no se asumen definiciones colectivas en este tema. Se complicaría, una vez más, el pedregoso proceso de la integración. El camino hecho por los países analizados en este trabajo posibilita dimensionar lo positivo y pedagógico que puede resultar, extrapolar la utilización de fórmulas participativas a nivel europeo. Es fundamental visibilizar, los beneficios que pudieran generar la participación directa de la ciudadanía europea sin estar mediatizadas por definiciones puntales de cada Estado. La identificación, que los propios ciudadanos pueden ir construyendo con la UE, se encuentra determinada en definitiva por el incremento de este debate.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBERTÍ, Enoch, “El Tratado por el que se establece una constitución para Europa y la emergencia de un derecho constitucional europeo”, en: CARRILLO, M. y LÓPEZ BOFILL, H. (coords.), *La Constitución Europea, Actas del III Congreso de Asociación de constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 33-49.
- ALGUACIL, J., *La elaboración del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.
- ARPIO SANTACRUZ, Marta, “La convención europea sobre el futuro de Europa”, en: *Revista Española de Derecho Europeo*, Nº 8 (2003), pp. 639-664.
- BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia*, Madrid, Trotta, 2000, 201 pp.
- CANTOS PADILLA, Isabel María, “El referéndum francés de ratificación del Tratado que establece una constitución para Europa, del 29 de mayo de 2005”, en: *Revista de Derecho Político*, Nº 65 (2006), pp. 259-299.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro, *La constitución inédita. Estudios para la Constitucionalización de Europa*, Madrid, Editorial Trotta, 2004.
- , *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la constitución*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.
- DÍEZ-PICAZZO, Luis María, *Constitucionalismo de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, 2002.
- HABERMAS, Jürgen, *Tiempo de transiciones*, Madrid, Trotta, 2004.
- , *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, 1986.
- HÄBERLE, Peter, *El Tribunal Constitucional como tribunal ciudadano. El recurso constitucional de Amparo*, Madrid, Fundap, Colección de derecho administrativo y político, 2005. Traducción y estudio preliminar Joaquín Brage Camanzano.
- , “El Estado constitucional europeo”, en: CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro (eds.), *La Constitucionalización de Europa*, México DF, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Estudios Jurídicos Nº 65, 2004, pp. 23-43.
- JIMENA QUESADA, Luis, “La participación ciudadana en la Constitución Europea”, en: BOU FRANCH, Valentín y CERVERA VALLTERRA, María (coords.), *Estudios sobre la constitución europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 181-201.
- LLAMAZARES, Iván y REINARES, Fernando (eds.), *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999, Colección de Ciencia y Política, Nº 3, pp. 93-116.
- MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑAN NOGUERAS, Diego J., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2003.
- MARCET, Joan (ed.), *La constitution européenne a referendum. Espagne et France 2005*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2006.

- ROIG MOLÉS, Eduard, "Continuidad y refundación. El proceso de la convención y la reforma de los tratados", en: ALBERTÍ, Enoch (dir.) y ROIG, Eduard (coord.), *El proyecto de nueva constitución europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, pp. 17-130.
- ROUSSEAU, Jean Jacques, *Contrato social*, Madrid, Espasa-Calpe, 1993.
- RUBIO LLORENTE, Francisco, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio, "El déficit democrático de la Unión Europea", en: LLAMAZARES, Iván y REINARES, Fernando (eds.), *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999, Colección de Ciencia y Política, N° 3, pp. 93-116.
- SCHNEIDER, Hans Peter, *Democracia y constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991.
- SIEDENTOP, Larry, *La democracia en Europa*, Madrid, Siglo Veintiuno España Editores, 2001.
- VEGA GARCÍA, Pedro de, *La reforma constitucional y la problemática del constituyente*, Madrid, Tecnos, Madrid, 1985.
- ULERI, Pier Vincenzo, *Referendum e Democracia, una prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- WEILER, J.H.H., *Europa fin de siglo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.