

Teoría y práctica española del referéndum ⁽¹⁾

POR
ANGEL GARRORENA

1.—PLANTEAMIENTO

Hace escasamente unos días, el electorado español ha sido convocado a un referéndum que, en razón de sus circunstancias socio-históricas, está acaparando lógicamente la atención de todos. Aclarar un poco las ideas en torno a esta institución me parece, por tanto, una tarea importante y casi necesaria en estos momentos. Me propongo hacerlo —y con esta advertencia adelanto prácticamente el esquema de la exposición posterior— analizando el tema a dos paños. En primer lugar, pienso que sería muy conveniente aprovechar esta oportunidad para efectuar un repaso a los aspectos dogmáticos y técnicos que se han entrecruzado a lo largo del tiempo en la defensa o en la recusación crítica de este instituto y que desde ahí han pasado a componer lo que hoy constituye la teoría general de esta figura en derecho comparado. Tras ello, en la segunda mitad de esta

(1) Este trabajo es la versión escrita de una conferencia pronunciada, bajo el mismo título, el 2 de diciembre de 1976, en el Colegio Mayor Femenino de la Universidad de Murcia. Ello justifica y explica la omisión del correspondiente aparato bibliográfico en las páginas que siguen. No obstante, se ha querido paliar ese posible hueco incluyendo en esta nota inicial una breve mención del material de referencia.

Para el enmarque teórico de este instituto puede consultarse la monografía reciente y exhaustiva de la que es autor Jean-Marie DENQUIN: "*Réferendum et plebiscite*", publicada como tomo LII de la Biblioteca Constitucional y de Ciencia Política dirigida por Burdeau, París, 1976. La bibliografía española cuenta con una



intervención y ya en posesión de ese acervo teórico, creo que podríamos proyectar esos conocimientos, con superior fruto, sobre la concreta experiencia española en materia de referendums. Probablemente, en la intersección de estos dos grandes ejes (=teoría-práctica española), esta última quedará suficientemente informada desde criterios reciamente sentados para su valoración.

Podría, es verdad, haber optado por centrarme seca, directa y exclusivamente en el análisis político-práctico de la inmediata oportunidad política y del abanico de actitudes mantenibles ante este concreto referéndum que hoy a todos nos afecta. Pero —aparte de que ello ya lo están haciendo cumplidamente los políticos, a quienes en realidad compete dicho enfoque— la verdad es que creo que eso nos acercaría demasiado al árbol con evidente peligro de no ver ni siquiera el propio árbol. Espero además, al menos esa debe ser mi fe de profesor universitario, que al terminar esta exposición podamos comprobar que esa distancia teórica con que ahora abordamos dicho objeto, lejos de apartarnos de él, es capaz de ilustrarnos con ventaja —ventaja nacida, al tiempo, de la altura y de la independencia— respecto de este acontecimiento específico que hoy constituye la actualidad del tema.

2.—DEMOCRACIA DIRECTA Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: TENSION ENTRE DOS MODOS DE CONCEBIR LA DEMOCRACIA.

Aclarar desde una perspectiva técnica qué sea un referéndum es una tarea compleja. Se entrecruzan en ella contrapuestas valoraciones que complican y enmarañan tremendamente el panorama. No sería difícil, por

aportación de gran calidad, aguda e informada; me refiero al trabajo del profesor Julián SANTAMARIA sobre "*Participación política y democracia directa*", publicado en "*Estudios de Ciencia Política y Sociológica. Homenaje al profesor Carlos Ollero*", Madrid, 1972, pág. 743 y ss.; su consulta nos ha sido de gran utilidad, como igualmente lo será para quien deba moverse en los aledaños de este tema.

Clásicos para el tratamiento del referendun son, entre otros, el libro de Théodore CURTI: "*Le référendum: histoire de la législation populaire en Suisse*", París, 1905; Boris MIRKINE-GUETZEVITCH: "*Le référendum et le parlementarisme dans les nouvelles Constitutions européennes*" en "*Annuaire de l'Institut International de Droit Public*". París, 1931; Raymond CARRE DE MALBERG: "*Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme*", en "*Revue de Droit Public et de la Science Politique*", 1931; Georges BURDEAU: "*Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après-guerre*", París, "Les éditions internationales", 1932. Para una perspectiva anglosajona del tema, Joseph G. LAPALOMBARA and Charles B. HAGAN: "*Direct legislation an appraisal and a suggestion*", en "*The American political science review*" 1951. El problema de la fricción entre referendun y par-

supuesto, dar un concepto que sirviera de punto de partida. Si definiéramos a este instituto como "técnica típica de la democracia directa —o semidirecta, según precisa parte de la doctrina francesa— a través de la cual se confía al cuerpo electoral la adopción de una decisión o la aprobación de una ley", todo el mundo sabría de qué estamos hablando. Pero a partir de aquí la perplejidad comenzaría a ganar terreno.

Porque, si bien no cabe ignorar que al referéndum están acudiendo las democracias más incuestionadas a la hora de adoptar decisiones fundamentales (pensemos en la cadena de referendums a través de los cuales han solventado Noruega, Dinamarca e Irlanda en 1972 e Inglaterra el 5 de junio de 1975, el problema de su ingreso o no en la C.E.E.), sin embargo lo cierto es que éste es un instrumento de especial predilección para los líderes autoritarios: desde el presidente De Gaulle que llegó a eslabonar de discutidos referendums toda su obra de gobierno, hasta el general Franco que se sirvió de él en dos ocasiones; y desde Fernando Marcos que lo intentó en Filipinas, hasta los coroneles que lo usaron en Grecia, pasando por Bumedian que hace sólo trece días ha convocado un referéndum en Argelia para hacer aprobar una Constitución revolucionaria con el F.L.N. como partido único.

Al referéndum, observando el problema desde otro ángulo, se ha sometido lo mismo una Constitución (la de 1946 en Francia, la de 1971 en Bulgaria o la recentísima de Fidel Castro en Cuba), que una ley ordinaria o que una opción política trascendente y fundamental (como pueda serlo el ingreso en la C.E.E. en los casos citados o como lo fuera la elección entre monarquía y república para Italia en el referéndum de junio de 1946 o para la Grecia de Karamanlis en el de 8 de diciembre de 1974). A referéndum, en fin, puede quedar sometida una decisión aparentemente menor y secundaria; tal sería, por ejemplo, el caso de aquella sobretasa para los

lamentarismo adquiere una entidad objetiva muy clara en Inglaterra; en torno a ello, los ecos del muy precoz planteamiento en A. V. DICEY: "*Ought the Referendum to be introduced in England?*", en "*Contemporary Review*", abril 1890, y "*The referendum and its critics*", en "*Quarterly Review*", 1910; más recientes, Philip GOODHART: "*Referendum*", Londres, 1971 y Stanley ALDERSON: "*Referenda in the United Kingdom*", London, Cassell, 1975; sobre el referéndum de 5 de junio de 1975, puede verse Jean-Pierre BOIVIN: "*L'Angleterre et l'Europe: le 5 juin 1975 ou la journée des dupes*" en "*Revue française de Science politique*", abril, 1976.

Sobre los aspectos teóricos y prácticos del referéndum en la etapa jacobina pueden verse, en concreto: P. BASTID, "*Le plébiscite sur la Constitution de 1793*", en "*La Révolution française*", tomos LVII (1909) y LVIII (1910); M. FRIEDIEFF, "*Les origines du référendum dans la Constitution de 1793*", Paris, 1931; referencias marginales, pero muy útiles, a la concepción de la democracia en los jacobinos y su proyección posterior, en A. MESTRE y Ph. GUTTINGER: "*Constitutionnalisme jacobin et constitutionnalisme soviétique*", P.U.F. Paris, 1971; pueden verse, así mismo, los comentarios preliminares, ágiles y muy bien contruidos, colocados por Jacques GODECHOT delante del texto de cada Constitución, en "*Les Constitu-*

carburantes sobre la cual hubieron de pronunciarse los suizos en 1959. E incluso no es infrecuente que el pueblo al votar no distinga muy bien si está haciendo alguna de estas cosas o si, en realidad, lo que está haciendo es ratificar simplemente su confianza en una persona.

En Suiza, cambiando otra vez de perspectiva, el referéndum lo puede convocar el propio pueblo, según el art. 89 de la Constitución, con la firma de 30.000 ciudadanos; y, en cambio, a pocos metros, sólo con traspasar la frontera, esa misma institución está sustraída por los arts. 11 y 89 de la actual Constitución francesa a toda iniciativa popular y entregada a la discrecional disposición del poder.

El referéndum aparece, en definitiva, en todos los manuales de Derecho Constitucional, en el capítulo dedicado a la participación democrática; y, sin embargo, ello no impide que, mucho más cerca de la realidad y de la crítica social, una de las más acres litografías de Honorato Daumier sea realmente una agresiva puesta en cuestión de este instituto. Se representa allí a un aldeano hablando con un alcalde. El diálogo al pie es muy breve: "Señor alcalde ¿qué es un plebiscito?", pregunta el aldeano, utilizando la terminología ambiental para designar al referéndum. "Es una palabra latina —contesta impasible el alcalde— que quiere decir sí".

¿Fórmula, pues, para la democracia o para la dictadura? ¿Instrumento de pura técnica normativa o, más bien, de táctica política? ¿Técnica aceptable o recusable? ¿Por qué? ¿En qué circunstancias? ¿Con qué diferente funcionalidad en cada distinto tipo de regímenes? A la vista de este complejo panorama y, sobre todo, del breve tiempo de que disponemos, me parece que no hay más que un camino hábil para llegar a adquirir un conocimiento serio y seguro sobre el abanico de valores cuya dinámica suscita el referéndum: ese camino consistiría en primar un dato o aspecto del problema, aquel que nos parezca fundamental, y convertirlo en eje de

tions de la France depuis 1789". París, 1970. Las ideas de Rittinghausen están contenidas en Carl RITTINGHAUSEN: "*La législation directe par le peuple, ou la vraie démocratie*", Librairie Phalanstérienne 1851. Para los plebiscitos napoleónicos, vid. el trabajo de Maurice FLORY: "*L'appel au peuple napoléonien*", en "*Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*", julio-septiembre, 1952; también Víctor HUGO: "*Napoléon le petit*", J. J. Pauvert, 1964. Para la posterior experiencia francesa y, concretamente, para la etapa gaullista, el libro de Gilbert BORTOLI: "*Sociologie du référendum dans la France moderne*" LGDJ. 1965 y el trabajo de Jean-Marie GARRIGOU-LAGRANGE: "*Le dédoublement, constitutionnel; essai de rationalisation de la pratique référendaire de la V^e République*" en "*Revue de Droit Public*", 1969.

El tratamiento español del tema, entre otros, en A. ROYO VILLANOVA: "*Ciencia Política*", Barcelona, 1903, donde todo el capítulo XIV aparece ya dedicado a las instituciones de democracia directa; Julián REPARAZ: "*El referéndum*", Madrid, 1917; Adolfo POSADA: "*EL régimen municipal de la ciudad moderna*", Madrid 1916 donde se ocupa del referéndum en esta esfera; vid. también el extenso tratamiento del referéndum en las sucesivas ediciones de su "*Tratado de Derecho Político*"; FERNANDEZ DE VELASCO: "*Principios jurídicos y so-*

comprensión de la exposición posterior. En mi sentir, ese dato no puede ser otro que la tensa dialéctica histórica existente entre dos modos encontrados de concebir la democracia: entre la democracia directa como fe primaria en la conveniencia de preservar al máximo el inmediato protagonismo del pueblo participante, por una parte, y la democracia en su versión indirecta, representativa o parlamentaria como fe alternativa en la ineludible necesidad de actuar mediatamente a través de representantes elegidos desde la base social, por otra.

No se trata, según veremos, de una opción gratuita. El referéndum es una técnica de la democracia directa y es lógico que quede afectada por esta tensión histórica entre ambas concepciones de la democracia. En una u otra medida, con una u otra intención, bien porque suponga una apelación al pueblo en detrimento y desconfianza de la clase política por él elegida, bien porque sea simplemente un artilugio para sortearla y burlarla, bien incluso porque sirva como cobertura ideológica desde la que ocultar la ausencia de una auténtica representación, como ocurre en los regímenes autoritarios, lo cierto es que toda vigencia del referéndum implicará siempre un punto de vista, es decir, una actitud frente a las habituales y cotidianas técnicas de la democracia representativa y, específicamente, frente a la propia técnica liberal de la representación.

Recordemos, por otra parte, —pues tal vez ello nos sitúe incluso ante la verdadera dimensión de este punto de partida— que ésta es una tensión con suficiente raigambre, con solera en la historia del pensamiento. Hunde sus raíces en las contrapuestas concepciones rousseauiana y liberal de la democracia y alarga, prácticamente, su vigencia hasta nosotros.

Para Rousseau —hagamos un breve recuerdo de sus ideas maestras— democracia implica “autodeterminación”. Hay democracia cuando el hombre, al obedecer a la ley, expresión de la voluntad general, sabe que se está en parte obedeciendo a sí mismo; lo cual sólo ocurrirá si ésta es una

ciales de las últimas Constituciones europeas y americanas”, Murcia, 1923, Carlos GARCIA OVIEDO: “*El constitucionalismo de la postguerra*”, Sevilla, 1931, págs. 25 y ss., con grandes prevenciones frente a la democracia directa. Para el referéndum en la II República, vid. los brillantes comentarios de Nicolás PEREZ SERRANO a “*La Constitución española*”, Madrid, 1932; también Luis JIMENEZ DE ASUA: “*Proceso histórico de la Constitución de la República española*”, Madrid, 1932. Interesante, por supuesto, es la atenta lectura de la discusión en Cortes referida a los artículos en los cuales se introducía el referéndum; especialmente puede verse “*Diario de sesiones de las Cortes Constituyentes*” n.º 64, de 28 de octubre de 1931; el “voto particular del Sr. Castrillo”, al que se hace referencia en el texto, en “*Apéndice 10*” al “*Diario...*” n.º 26, de 25 de agosto de 1931. Para las ideas que estuvieron en la base de los plebiscitos regionales, ver el interesante artículo de Manuel B. GARCIA ALVAREZ: “*La voluntad regional como origen de autonomía política en la II República*”, en “*Sistema*” n.º 14, de Julio de 1976, págs. 73 y ss.

En la bibliografía más reciente, Alejandro SANZ LOPEZ: “*Experiencias y perspectivas del referéndum e instituciones similares*” (tesis doctoral leída en la

creación en la que él intervino de algún modo y en algún momento. En el capítulo 15, libro 3 del "Contrato Social" leemos un párrafo muy expresivo: "La soberanía —se dice allí— no puede ser representada; consiste en la voluntad general y ésta no se representa... Los diputados del pueblo no son ni pueden ser sus representantes... Ellos no pueden concluir nada definitivamente. Toda ley que el pueblo no ha ratificado es nula. No es una ley". Si ello es así, no hay nada de extraño en que los lectores más apasionados de Rousseau aprendieran aquí a identificar democracia con apelación constante al pueblo, y, por tanto, a valorar las técnicas de democracia directa como instrumentos de esa reiterada apelación popular; instrumentos mucho más esenciales —no necesito aclararlo— que la acción de cualquier Parlamento.

Frente al autor ginebrino, para Sieyes —como antes para Montesquieu y como siempre para todo el liberalismo; de ahí el predominio de estas ideas y la crisis del referéndum en gran parte del siglo XIX— esa intermediación popular para las decisiones políticas es sencillamente impensable. Sería posible tal vez en el espacio reducido de las Ciudades griegas, donde la Ekklesia podía funcionar como asamblea abierta; o en las Things descritas por Tácito en su "De Germania". Pero es imposible en los extensos espacios del Estado moderno donde ni física ni funcionalmente el pueblo puede concurrir habitualmente a la toma de decisiones. Aquí es inevitable actuar a través de representantes. Rousseau sólo quiso trazar un "tipo" puro, no un esquema aplicable.

Y, más aún, insistirían estos autores, no sólo es que esa intermediación popular sea imposible; es que, además, es inadecuada e inconveniente. En el fondo es un problema de calidad y de capacidad: el pueblo, con un noventa por ciento de analfabetismo, carece de la competencia que es presumible en un político profesional. Su democracia, so pretexto de ser mucho más pura, será siempre mucho más manipulable. Montesquieu lo

Universidad de Barcelona), Córdoba, 1956; Miguel MARTINEZ CUADRADO: "Representación. Elecciones. Referéndum" en "La España de los años 70", vol. III, Tomo I, Madrid, 1974, págs. 1.371 y ss.; las referencias a encuestas de opinión y campañas de publicidad en los días del referéndum franquista de 1966, en Antonio LOPEZ PINA y Eduardo L. ARANGUREN "La cultura política de la España de Franco", Madrid, 1976. Las citas sobre prensa de la época, con la intención de hacerlas lo más cercanas y atractivas para un auditorio murciano, están tomadas de los diarios de Murcia, "La Verdad" y "Línea". Otras referencias al marco teórico y a la práctica española del referéndum se han extraído de Rodrigo FERNANDEZ-CARVAJAL: "La Constitución española", Madrid, 1969, págs. 13-14; "Pensamiento político de Franco. Antología", Madrid, 1964; Brian CROZIER: "Franco, historia y biografía", Madrid, 1969; y Edouard de BLAYE: "Franco ou la Monarchie sans roi", Editions Stock, 1974. Para un enmarque histórico y sociológico de los periodos en que estas experiencias se produjeron pueden verse con fruto, Amando DE MIGUEL: "Sociología del franquismo", Barcelona, 1975, y el tomo último de la interesante obra de José María GARCIA ESCUDERO: "Historia política de las dos Españas", Madrid, 1975.

dice claramente en su célebre Libro XI, capítulo 6 del “Espíritu de las Leyes”. “La gran ventaja de los representantes es que ellos tienen la capacidad para discutir los asuntos. El pueblo no es adecuado para eso”. Y en otro lugar, apuntalando la idea, escribiría: “Había un gran defecto en la mayor parte de las repúblicas antiguas: es que el pueblo tenía el derecho de tomar decisiones activas... cosa de la cual él es enteramente incapaz. El no debe entrar en el gobierno de la sociedad sino eligiendo a sus representantes”.

En definitiva —defensa apasionada del pueblo como actuante inmediato e indispensible del poder; rechazo de esa acción popular directa en función de la superior calidad de los representantes— tenemos sencillamente en presencia, en dialéctica, las dos grandes tesis en cuya dinámica cobran sentido, incluso democrático, todas las defensas y todos los ataques al referéndum y a las demás técnicas de la democracia directa. Es de esperar que a su través adquiera una mayor coherencia el análisis de las razones históricamente habilitadas para la defensa o para la recusación de la institución que nos ocupa.

3.—TRES ORDENES DE MOTIVACIONES HISTORICAMENTE PRESENTES EN LA UTILIZACION DEL REFERENDUM

A tres órdenes lógicos, a tres grandes líneas, podríamos reducir el abanico de las principales motivaciones que, de un modo u otro, han estado en la base de la admisión del referéndum, sea cual sea el momento y lugar en que ésta se haya producido. Y puesto que, según veremos, cada una de ellas es remitible a un contexto sociopolítico concreto, la siguiente exposición nos permitirá, por ende, empezar a entender algunas cosas sobre la divergente lógica interna de este instituto según los distintos marcos o regímenes políticos en que esa admisión se produzca. Por otra parte, su coincidencia con ciertas fechas o hitos históricos muy relevantes, nos dará pie también a notar cómo estas diferentes formas de entender y configurar el referéndum —al menos las dos primeras— están coherentemente enlazadas en un curso histórico no exento de sentido en cuanto que constituye un auténtico paralelo del curso mismo cubierto por la propia idea funcional y estructural de la democracia a lo largo de los dos últimos siglos.

a) *El peso de las “motivaciones ideológicas” en el ambiente de la Revolución Francesa (1789-93): referéndum y plenificación popular de la democracia.* Evidentemente, la primera defensa del referéndum —y, jun-

to a él, de las demás técnicas de la democracia directa— estuvo muy pegada a las ideas de Rousseau. Evitar que la democracia quedara trasladada desde su auténtico detentador, es decir, desde el pueblo, a una clase política progresivamente despegada del mismo, requería reintegrar constantemente esta imperfecta democracia de los representantes a través de un asiduo recurso a específicos mecanismos de consulta popular. El referéndum y las demás técnicas de la democracia directa son, en definitiva, en el ambiente de esta etapa, puros instrumentos para la difícil maximización de una democracia a la que, con los arrobos de la primera hora, se desea preservar en toda su idealizada intensidad.

La mejor y más completa —casi anticipadora— expresión de estos intentos está en Condorcet que ya en 1787, en sus “Lettres d’un bourgeois de New Haven a un citoyen de Virginia”; intentó trazar un esquema capaz de completar la democracia representativa e integrar un auténtico gobierno remitido en última instancia al pueblo. En el criterio de Condorcet no es una tarea imposible la de acercar de tal modo la ley a la base popular que ésta la identifique como creación suya. Bastaría con arbitrar simplemente determinados mecanismos. Entre ellos, la “iniciativa popular”. Que la ley pueda iniciarse desde la propia sociedad. Y a su lado, para los casos en que la ley sea iniciada y hecha en el Parlamento, el derecho del pueblo a hacer suya esa norma atrayéndola expresamente a su decisión a través del “referéndum” o consintiéndola tácitamente en cuanto, estando también establecido el “veto popular” o votación para impedir su vigencia, éste no se produzca.

La idea, por otra parte, estuvo presente en la casi totalidad de ese extenso abanico de proyectos constitucionales que por entonces proliferaron. El propio Condorcet fue autor de uno de ellos. Al suyo habría que sumar, por espigar sólo los más significativos, dos de los proyectos presentados a la Asamblea en 1789, el de Saint Etienne y el de Barere. Este último, sobre todo, es realmente clarificador cuando nos dice que los Cuerpos legislativos no elaboran exactamente leyes; sólo elaboran proyectos; porque las leyes sólo se convierten en específicamente tales por la ratificación del pueblo expresada en sus Asambleas primarias.

Como reflejo de esta intensidad ideológica, en este momento y en este ambiente se produce la primera consagración constitucional de la institución que nos ocupa. La Constitución de 1793 o del año I es aquí significativa por un doble título. Porque ella misma fue aprobada en referéndum, en el primer referéndum constitucional de la Historia, calidad que no queda desvirtuada por lo anómalo de esta consulta, sustanciada en escrutinio oral y público y capaz, por tanto, de provocar un número de abstenciones —4.300.000— muy superior incluso al de votos. Y porque, en

su interior, en su texto, vino a incluir una original consagración del referéndum como técnica normativa. El Cuerpo legislativo, según una fórmula que recuerda bastante a la de Barere y que expresa bien el mundo de ideas en que nos movemos, debía redactar escuetamente un proyecto de ley (“loi proposée”, según el art. 58); dicho proyecto había de ser impreso y enviado a todos los Departamentos y desde allí a las Asambleas primarias, células de base donde el pueblo está presente, las cuales poseían el derecho de exigir —bastaba que así lo hiciera un reducido número de ellas— que la ley fuera sometida a referéndum. Si esa exigencia no se producía, la consecuencia lógica venía a ser, en línea con las propias ideas de Condorcet, un consentimiento tácito pero inequívoco a la ley.

Es imposible saber, dada la nula vigencia de este texto constitucional —depositado y custodiado solemnemente en un arca de cedro, pero jamás aplicado—, si a su través el referéndum hubiera podido convertirse en una técnica habitual, cotidiana, de la democracia. No hubiera dejado de ser apasionante el comprobarlo. En cualquier caso, la apelación jacobina a las Asambleas primarias da coherencia a estas iniciativas y revela que esta primera defensa del referéndum respondía a una concepción de la democracia como inmediata “democracia popular” que, si bien hubo de replegarse en el siglo XIX ante el lógico avance de las fórmulas típicas de la democracia liberal, no por eso quedó convertida en una vía muerta. En la prolongación histórica de estos primeros intentos hay que contabilizar múltiples e imaginativas reactualizaciones de las técnicas propias de la democracia directa, desde los proyectos de Rittinghausen (“La législation directe par le peuple”, 1850) en el área del pensamiento socialista hasta esa fórmula típica del constitucionalismo soviético que conocemos con la denominación de “discusión popular de las leyes”, utilizada con cierta frecuencia en la URSS y últimamente puesta en juego por Fidel Castro en Cuba para discutir la propia Constitución. En todos estos casos, el que estas nuevas fórmulas de democracia directa se resuelvan en un constante recurso a la intervención directa del pueblo a través de células de base (llámense Secciones, Soviets o Asambleas) revela que la tradición jacobina —toda una concepción original y muy vigorosa de la democracia— alarga sus argumentos hasta nosotros en forma de motivaciones retornantemente válidas para nuestro tiempo.

b) *La Europa de Weimar (1919-1939) y la hora de las motivaciones técnicas: el referéndum como técnica de corrección frente a las desviaciones de Parlamentos ineficaces.* La propia lógica de los hechos —pensamos en las dificultades que conlleva ese recurso constante al pueblo— hizo que aquellos intentos iniciales no tuvieran continuidad más allá de

los breves ensayos revolucionarios. El siglo XIX (salvo Suiza y algún Estado de USA, donde la democracia directa tenía muy peculiares raíces) supuso, en líneas generales, el triunfo de la democracia en su versión indirecta o parlamentaria. Sólo el progresivo desgaste de esta fórmula hará, siglo y cuarto después, que el gran debate sobre el referéndum vuelva a plantearse. Eso sí, sobre bases radicalmente nuevas en las que lo que está en cuestión no es tanto una alternativa global al modelo de democracia representativa cuanto la posibilidad de parchear a este modelo con elementos tomados del área de la democracia directa.

Entender esta mutación significa trasladarse al ambiente de aquellos años, imbuído de una profunda conciencia en torno a la grave crisis por la que estaban atravesando los esquemas parlamentarios. La obsesión, típica de este tiempo, por el lastre entorpecedor que para el proceso político supusiera la existencia de unos Parlamentos decimonónicos, lentos, retóricos hasta la parsimonia, habitados además por una “clase política” —son los años de la decantación del tema de las élites— a la que ahora empieza a definirse como estereotipada y cada vez más desvinculada de la base popular, es decir, menos representativa, llevó, sobre todo a ciertos sectores intelectuales de la época, a plantearse seriamente la necesidad de encontrar unos elementos correctores capaces de revitalizar los desgastados esquemas de la democracia parlamentaria.

Las técnicas de la democracia directa y, por tanto, el referéndum reaparecieron entonces como uno de los correctivos más adecuados a la tarea de reconstrucción racionalista del parlamentarismo —“parlamentarismo racionalizado”— a que en estos momentos estaba entregada la Europa de Weimar. En esta ocasión Max Weber pudo calificar, en “Economía y Sociedad”, al referéndum como “un instrumento de desconfianza frente a Parlamentos corrompidos”. Y en este ambiente también, en 1931, cerrando casi este ciclo, Carré de Malberg realizó —en un artículo publicado en la “Revue du droit public” y titulado “Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme”— la última gran defensa del referéndum, centrada en uno de los puntos lógicamente más conflictivos de este nuevo planteamiento: el de la compatibilidad entre las técnicas de la democracia directa ahora reimportadas y el subsistente marco supuesto por la democracia representativa, o —para decirlo más claramente— el de la muy discutible lógica implicada en el hecho de parchear un modelo de democracia con ingredientes tomados de otra concepción de la democracia casi antitética respecto de aquella. Para Carré de Malberg, no obstante, esa compatibilidad existía. Bastaba pensar —según su criterio— que si, en última instancia, la democracia parlamentaria se apoyaba también sobre la creencia en la soberanía

de la voluntad popular, era ilógico pretender hacer después de esta democracia representativa un argumento válido con el que impedir posibles intervenciones directas de esa misma voluntad popular.

En clara ósmosis con este proceso entonces vivido por la conciencia europea, el referéndum pasó a estar casi inexcusablemente en todas las Constituciones de la época. Por supuesto, precisamente por influencia de Max Weber, el referéndum quedó consagrado en los arts. 72 a 76 de la Constitución alemana de Weimar, modélica en estos aspectos y expresiva de la nueva funcionalidad correctora con que empezaban a ser pensadas tales técnicas. Con esta intención instrumental estableció precisamente el texto de Weimar un “referéndum de iniciativa popular” (= clara posibilidad de que el pueblo atrajera hacia sí la aprobación de una ley tal vez entorpecida por el Parlamento), así como un curioso ejemplo de “referéndum arbitral”, aplicado a resolver los conflictos entre las dos Cámaras y a sacar, por tanto, a la legislación de ciertos bloqueos paralizantes.

Desde la Constitución de Weimar, el referéndum pasó a casi todos los textos constitucionales de esta etapa. Bastaría recordar aquí las Constituciones austríaca, checa o estona de 1920, la Constitución irlandesa de 1921, la Constitución de Dantzing de 1922, la lituana de 1928 o, en fin, la propia Constitución española de 1931. A no dudarlo, el referéndum, y con él las demás técnicas de democracia directa, constituyeron una de las “modas” más significativas de aquel momento político en Europa. Moda que, por supuesto, tenía toda una lógica histórica detrás de ella y que sólo después de la segunda Guerra Mundial quedaría reducida a sus justos límites.

c) *Las motivaciones táctico-autoritarias y la solicitud cesarista del referéndum.* Un tercer motivo ha determinado todavía la muy frecuente apelación al referéndum. Un motivo cuya entidad táctico-autoritaria supone un sesgo, un cambio del punto de mira respecto de los datos de contexto e intención contemplados en el análisis precedente.

Porque, si bien en las dos experiencias anteriores la vigencia del referéndum implicaba la existencia de un marco y de un proyecto (= integración popular de la democracia; corrección técnica de la democracia) básicamente democráticos, en determinados contextos autoritarios —o en los que, sin serlo plenamente, mixturen todavía algún elemento residualmente autoritario, como pueda serlo un liderazgo fuerte y personalizado— es lógico que la apelación al referéndum ponga en juego motivaciones radicalmente distintas. La más común de ellas apuntará, por unas u otras vías, en uno u otro grado, a la posibilidad de rehuir, soslayar o, incluso, excluir al Parlamento y demás estructuras representativas. Ello podrá ocu-

rrir: a) bien porque, existiendo un Parlamento suficientemente democrático, esta apelación directa al pueblo intente sortearlo, sustrayendo así la ley o el acuerdo correspondiente a su ámbito de decisión y, por tanto, al ámbito de decisión de los diputados y los partidos; b) o bien —en un grado mayor de intensidad autoritaria— porque, no existiendo nada que se asemeje a un Parlamento auténticamente representativo, se pretenda hacer de estas manipulables técnicas de la democracia directa un sustitutivo, una cobertura ideológica con la que dotar de un respaldo pseudo-democrático a determinadas decisiones fundamentales arbitradas e impuestas —poco importa ahora la sutilidad de los procedimientos— desde el poder. El referéndum, entonces, ve cambiada su auténtica funcionalidad; y da pie a que la doctrina, para distinguir lo que es “utilización democrática” de lo que es “solicitud autoritaria” de este instituto, adjetive a tales consultas como referendums “cesaristas” o “plebiscitarios”.

Por supuesto, este tercer orden de motivaciones no puede hacerse coincidir con una fecha significativa. Surge cuando un contexto autoritario le da sentido. Sin embargo, si hubiera que identificarlo con algún momento, primaríamos dos oportunidades históricas muy representativas. Me refiero, por una parte, al ciclo de los referendums napoleónicos —producidos en dos grandes oleadas, entre 1799 y 1804 y hacia 1851-1852—, verdadero origen de la técnica plebiscitaria. Y, por otra parte, a la etapa abierta en 1958 por la aparición en la escena francesa del general De Gaulle, en cuanto consumado maestro en la utilización autoritaria del referéndum.

Pero ya pueden ustedes comprender que el verdadero interés del análisis en este punto radica en llegar a establecer, más o menos inequívocamente, qué datos son los que tienen la virtualidad de convertir en “cesarista”, “autoritario” o “plebiscitario” a un referéndum. Es cierto, y debo advertirlo, que, por razones obvias, no existe un acuerdo universal en este terreno. De todos modos, creo que no falsearía demasiado la imagen más habitual de este modelo si sintetizara su descripción en el enunciado de tres características fundamentales que no tienen por qué concurrir —pero que con alguna frecuencia, y no sin cierta lógica, concurren— en esta oportunidad autoritaria. Esas condiciones son:

a) Una *personalización intensa* en el planteamiento de la consulta, capaz de desvirtuar su sentido y aun su propia literalidad hasta transformar en ratificación de confianza al consultante lo que formalmente se presenta como solicitud de pronunciamiento popular sobre el objeto consultado. El general De Gaulle dominó perfectamente los entresijos de esta sutil maniobra. El 6 de enero de 1961 —es sólo un ejemplo entre otros posibles—, dos días antes del referéndum del mismo mes y año, diría inequívocamente a los franceses desde las pantallas de televisión: “Françaises, français,

vous le savez, c'est a moi que vous allez répondre... En verité, l'affaire est entre chacune de vous, chacun de vous, et moi-même". Ningún francés podía sustraerse a la auténtica dimensión de estos planteamientos: a partir de aquí el tema consultado quedaba en un oscuro segundo plano mientras el "no" quedaba convertido en un "no a De Gaulle" preñado de ineludibles consecuencias.

b) Con frecuencia el planteamiento autoritario del referéndum va acompañado también de un "*catastrofismo explotable*", es decir de una presentación catastrofista del "no" como alternativa contraria. El "no" se involucra en la propaganda oficial con el anuncio de todo tipo de males, con el recuerdo de guerras o crisis pasadas y aún presionantes sobre la conciencia popular, con el temor ante indeseados vacíos de poder —"o yo o el caos", según la conocida fórmula gaullista— o, en fin, con la alegación deformante de ciertas ideologías presentadas como inminente amenaza de convulsión social...

La interesada propalación autoritaria del miedo al socialismo, o al comunismo en nuestros días, aportaría ejemplos verdaderamente anecdóticos. Pero tal vez ninguno tan expresivo como la caricaturesca descripción que hace Víctor Hugo del ambiente en que se desarrolló el plebiscito napoleónico de diciembre de 1851: "Bonaparte —dice Víctor Hugo en "Napoleón le Petit"—, como esas lindas criollas que hacen resaltar su belleza por medio de algún espantoso hotentote, se ha dado por competidor en esta elección un fantasma, una visión, un socialismo de Nuremberg con dientes y uñas y ascuas en los ojos, el ogro de Petit Poucet, el vampiro de la Porte-Saint-Martin, la hidra de Theramene... Y M. Bonaparte ha dicho a los votantes asustados: sólo es posible o esto o yo. ¡Escoged!". En la segunda parte de esta intervención tendremos ocasión de ver algunos ejemplos españoles cuya intensidad no se queda a la zaga de la que ahora pone en evidencia la descripción de Víctor Hugo.

c) Y, por supuesto, cuando el contexto de referencia es cerradamente autoritario, la convocatoria del referéndum se produce inevitablemente bajo la "*intensa presión de la propaganda oficial*" y con una "*total carencia de libertades y estructuras democráticas*". La ausencia de este marco es tanto más grave cuanto que él vendría a ser, precisamente, condición de autenticidad y clave para la conversión de esta consulta en un diálogo abierto y objetivo.

Ello —matiz fundamental derivado de la concurrencia o no de estas tres circunstancias; retengamos el dato— podría determinar, a su vez, una subsecuente tipología interna de los referéndums integrados en este grupo en función del distinto nivel y entidad de los supuestos que lo transfor-

man en autoritario. Cuando, pese a existir las dos condiciones antes reseñadas, este tercer dato no concurre, es decir, cuando el plebiscito se realiza en un contexto democrático en el que sólo la mixtura de una personalidad fuertemente carismática lo ha hecho posible, la eventualidad de que el poder sea derrotado —como lo fue De Gaulle en 1968— no desaparece del todo, y este riesgo, este albur, reintegra a la consulta una pequeña parte de su funcionalidad democrática. Nada de esto es posible, en cambio, —pensemos en el carácter prácticamente clandestino de la oposición al referéndum de 1962 en Marruecos, o de 1973 en Grecia— en el marco de un esquema integralmente autoritario.

4.—LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y LOS ARGUMENTOS EN CONTRA DE LA TECNICA REFERENDARIA.

En el envés de toda esta panorámica, y apoyados en una coherente defensa de la superior calidad de la democracia parlamentaria, adquieren, por contraste, una enorme claridad los argumentos esgrimidos en la recusación del referéndum. Bastaría, pues, con enumerarlos ahora. De todos modos, el carácter compendiado de la exposición en este punto no debe hacernos olvidar que a este lado del argumento hubo ilustres constitucionalistas —recordemos nombres como los de Esmein o Mirkine-Guetzevitch— que, prolongando las ideas de Montesquieu y Sieyés, hicieron de la discusión en torno al referéndum un debate histórico de singular calidad.

El referéndum, siguiendo los criterios de esta corriente demoparlamentaria, debería ser considerado como un recurso improcedente e injustificado, incluso desde una óptica democrática, puesto que el pueblo se expresa fundamentalmente, y con ventaja, por medio de las elecciones. Sólo a través de ellas matiza su apoyo a alternativas distinguibles, a proyectos sociales diferentes, pudiendo optar entre un abanico plural y sugerente de posibilidades. Nada de ello, en cambio, puede ser predicado de esa rígida opción entre el “sí” y el “no” en la que, en última instancia, acaba concretándose todo referéndum.

El referéndum, además, desconsidera la voluntad de los parlamentarios y la desautoriza, es decir, juega —siendo, como es, un instrumento de utilización inusual y esporádica— contra el prestigio y la consideración de aquellas instancias (Parlamento, partidos, diputados...) llamadas a subsistir después como protagonistas cotidianos del proceso político. Con razón Esmein, en aquellos años en los que se intentaba hacer una utiliza-

ción extensiva del referéndum, se preguntaba: “¿Quién podría querer ser diputado en estas condiciones?”.

El referéndum, por ende, es una técnica simplista y simplificante. La extensión del consenso que a su través pueda alcanzarse se obtiene pagando por ella el alto coste que supone la necesaria simplificación de las opciones. La propia generalización de la consulta es incompatible con la atención a los matices. Así pues, a la hora de preguntar, difícilmente se ofrecerán otras alternativas a la opción planteada, como no sea la del puro rechazo; y a la hora de responder, la contestación habrá de reducirse a un “sí” o un “no” jamás matizados. Para entender la gravedad de esta tosca simplificación no será necesario remontarnos a ejemplos extremos, como aquellos en los que lo sometido a referéndum no ha sido una ley sino todo un paquete de medidas o un conjunto de proyectos legislativos. Bastará pensar, en referencia a supuestos más usuales, en las plurales cuestiones que puede llegar a involucrar un sólo texto articulado, sobre todo si es suficientemente extenso, y considerar que para esas cuestiones, frecuentemente conexas pero no unívocas, se exige del elector un pronunciamiento sí unívoco e indiscriminado. Planteadas así las cosas, cabe creer —como no está lejos de pensar el profesor Vedel— que todo referéndum es de alguna manera un “referéndum plebiscitario”, es decir, que toda consulta referendaria, dada la complejidad de sus matices y la imposibilidad de responder discriminadamente a cada uno de ellos, se resuelve en una cierta cuestión de confianza sobre la política global que dicha opción supone y, por tanto, sobre el equipo responsable de esa política.

El referéndum, por otra parte, —ello es evidente, y la larga trayectoria cesarista de este instituto así lo acredita— es, además, maniobrable, es decir, manipulable con ventaja desde el poder.

El referéndum, en fin, cerrando el abanico argumental ofrecido por estos autores, debe ser considerado como una técnica típicamente conservadora. A través de ella, el poder se dirige al ciudadano. Es verdad, Pero al ciudadano aislado, del que la más elemental constatación sociológica probaría que, por razones obvias, se produce habitualmente en términos muchos más regresivos que cuando actúa integrado en grupos o representado por partidos. En las Cortes Constituyentes de nuestra II República el profesor Jiménez de Asúa intentó destacar suficientemente este dato: “En Suiza —recordaría— fue el referéndum quien restableció la pena de muerte y quien impidió el avance de las leyes sociales”.

Con esta última consideración, la corriente doctrinal cuyo criterio estamos reseñando venía a unir la crítica sociológica, e incluso el matiz ideológico, a los anteriores argumentos técnicos empleados en la recusación del referéndum.

5.—RECAPITULACION Y SINTESIS

Pero, tras este recorrido por los aspectos teóricos y aun por la dialéctica histórica del referéndum, creo que procede detenernos un instante y hacer recuento de todo aquello que la exposición anterior haya ayudado a poner particularmente de relieve. En síntesis, pienso, hemos podido entrever que:

- El referéndum es una técnica y, como tal, neutra, vacía en principio. Hará falta saber en qué contexto, con qué contenido, al servicio de qué motivaciones, con qué condiciones y garantías el referéndum se realiza, para —desde estos datos— poder establecer una valoración prudencial en cada caso.
- No obstante, la experiencia demuestra que el referéndum es una técnica predilecta de los regímenes autoritarios, en función —ello es obvio— de su fácil manejabilidad desde el poder y de su rentable capacidad como cobertura ideológica pseudo-democrática.
- Más aún; es necesario no perder de vista que aun cuando tras el referéndum se encuentre toda una prestigiosa fundamentación democrática, a la cual nos hemos referido, y aun cuando opere en contextos democráticos e impulsado por motivaciones democráticas, el referéndum es visto con reservas e incluso rechazado por toda una corriente de opinión demoparlamentaria muy lúcida a la hora de destacar sus defectos, sus riesgos, sus simplificaciones... su capacidad de atentado, en suma, contra las técnicas habituales de la democracia. (Parlamento, partidos, etc...).
- De todos modos, siempre dentro, eso sí, del espíritu de reserva que es obligado en razón de las advertencias precedentes, ello no debe condicionar un juicio anticipadamente negativo sobre todo referéndum, es decir, no debe impedir que en situaciones muy singulares, para supuestos francamente restrictivos (= pensemos en decisiones fundamentales, o en alternativas que tengan gravemente dividida a la opinión pública) y dado un contexto objetivamente democrático, el referéndum pueda servir como un instrumento válido para garantizar que esa opción básica cuenta con el suficiente respaldo.

6.—LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA EN MATERIA DE REFERENDUMS.

La experiencia española en materia de referéndums puede considerarse articulada en tres grandes ciclos, de muy distinta duración y entidad, es cierto, pero muy significativos en cuanto que, en su trayectoria, reproducen los grandes trazos de la exposición anterior, quedando ventajosamente informados desde ella:

a) *La Monarquía española como Monarquía parlamentaria y el consiguiente rechazo de las técnicas de democracia directa*: La primera de estas tres grandes etapas ocuparían casi íntegra nuestra Historia constitucional, puesto que queda cubierta por el extenso período de vigencia de la Monarquía constitucional española, desde sus inicios decimonónicos hasta su caída en abril de 1931. Esencia fundamental de dicho régimen —y, por tanto, de la etapa que nos ocupa— sería su carácter netamente parlamentario y, por consiguiente, su lógica incompatibilidad con cualquier proyecto o ensayo de democracia directa.

La inaceptación constitucional del referéndum fue, pues, la regla en ese extenso período de nuestra Historia más reciente. No me parece, por supuesto, que la continuidad de este dato pueda considerarse rota por el Real Decreto de 25 de noviembre de 1897, dado para el gobierno de Cuba y Puerto Rico y obra de Moret, cuyo artículo 69 disponía la preceptiva aprobación en consulta popular de ciertos acuerdos sobre contratación de empréstitos municipales. Quienes así han valorado esta norma —poco recordada, por otra parte— han pensado más, creo, en la espectacularidad del dato que en la coherencia del argumento. Ese Real Decreto ni fue un intento para nuestra península, ni supuso una ruptura de nuestros hábitos y de nuestras prácticas constitucionales.

La verdad es que sólo hacia el final de esta etapa —desde 1898, sin duda, pero más claramente desde la gran crisis de 1917, en la que incluso aparecieron Asambleas de parlamentarios al margen de las Cortes— adquieren en España una cierta vigencia aquellos datos capaces de crear el clima necesario en torno a este tema. Me refiero, por supuesto, a los primeros síntomas de inquietud ante la crisis de las estructuras parlamentarias; síntomas que ya estaban provocando la aparición de un estado de conciencia favorable al referéndum en toda Europa. Y me refiero también a la paralela recepción de la obra y la doctrina de aquellos profesores —fundamentalmente alemanes, aunque a veces conocidos en versión fran-

cesa— propugnadores de un “parlamentarismo racionalizado” y, por consiguiente, del valor de estas técnicas de democracia directa como instrumentos adecuados a dicho proceso de racionalización.

Bajo su influjo, el tema del referéndum hizo una tímida aparición entre nosotros hacia estos años. Muy tempranamente, en 1903, Royo Villanova dedicó un apretado capítulo de su “Ciencia Política” a estas instituciones; y —también con este mismo carácter de anticipación— hacia finales de la primera década de este siglo, la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas eligió como tema de debate el rotulado: “¿Es compatible el referéndum con el sistema representativo?”. En 1915 el referéndum fue objeto —prueba del creciente interés académico por el tema— de una memoria de doctorado, cuyo autor fue D. Julián de Reparaz y Astein y en cuyo tribunal estuvieron González Posada y Jiménez de Asúa. En los años siguientes, con tomas de posturas alternativas, favorables unas veces, contrarias otras, el referéndum se convirtió en uno de los objetos más atendidos por la doctrina; pensemos en manuales como el de Posada o en la obra científica de autores como el mismo Posada, Fernández de Velasco o García Oviedo. Hacia las fechas en que se consuma la transición de la Monarquía a la República puede decirse que la recepción doctrinal del tema está plenamente realizada.

En la legislación, es decir, en el ámbito del derecho positivo —aunque fuera al modesto nivel municipal, donde los riesgos de colisión con la total estructura parlamentaria del sistema eran menores— esa recepción inició también por estas fechas sus primeros pasos. Tras haber estado en los proyectos de régimen local de Maura (1907-09) y de Canalejas (1912), el referéndum pasó a quedar recogido —primera consagración normativa de este instituto en España— en los artículos 219 y siguientes del Estatuto Municipal de Calvo Sotelo, de 8 de marzo de 1924, los cuales vinieron a regular esta figura tanto en su versión facultativa (convocable a petición de las tres cuartas partes de concejales o de un 20 % de los electores) cuanto en su versión obligatoria, para una lista específica de casos.

De todos modos, si constatamos la falta de penetración de este instituto al nivel del derecho positivo constitucional (la personalísima y no demasiado coherente desconfianza de Primo de Rivera hacia estas técnicas frustró incluso los tímidos intentos producidos en la Asamblea) y si recordamos también que aquel referéndum previsto para el nivel municipal no llegó nunca a celebrarse —por las mismas razones que mantuvieron sin vigencia, prácticamente, a todo el Estatuto— podría decirse que, salvo estos non-natos intentos, el período monárquico de nuestra más reciente Historia se confirma como una etapa constitutivamente incompatible con estas técnicas referendarias.

b) *La II República y la vigencia española de los argumentos y contrargumentos en torno al referéndum como correctivo de la democracia parlamentaria*: La llegada de la II República —segundo de aquellos grandes ciclos antes anunciados— supuso, entre otras muchas cosas y a los efectos del tema que aquí nos ocupa, la confluencia de dos datos de contrario signo: Por una parte, en su muy propicio ambiente se consumó la recepción definitiva de las ideas europeas en torno al “parlamentarismo racionalizado” y a la nueva funcionalidad de las instituciones de democracia directa, recepción sintetizable, sobre todo, en la creciente atención al modelo de Weimar como paradigma constitucional. Pero, por otra parte, la II República supuso la elección de unas Cortes con categoría de “constituyentes”, es decir, la inserción en el proceso político de un Parlamento tan poseído de su calidad democrática y de su posición soberana como poco propicio a dejarse desautorizar por constantes apelaciones al pueblo en referéndum.

En la tensión de estas dos fuerzas de contrario signo se explica la encontrada vigencia en la España de su tiempo de los argumentos en pro y en contra de este instituto como correctivo de la democracia representativa.

El referéndum, es cierto, —pese a no estar previsto en el proyecto inicial, donde, sin embargo, sí fue propuesto por la minoría progresista— acabó ganando esta batalla de encontradas razones y se introdujo en el artículo 66 de la prestigiosa Constitución de 1931 a través del voto particular del Sr. Castrillo, quien lo defendió con argumentos fácilmente identificables: “En los avances de la democracia es necesario estar siempre garantizados de que lo que se vota en esta Cámara sin ningún contrapeso, tenga siquiera el contrapeso de la opinión del país”, diría el Sr. Castrillo, vertiendo en su defensa la desconfianza epocal hacia ciertas manifestaciones de los Parlamentos, acusados de disfuncionales o cuestionados en la autenticidad de la clase política que los habitaba. Tal vez por eso, en esta su primera consagración constitucional entre nosotros, el referéndum quedó reservado pulcra e intencionadamente a la iniciativa popular, configurándose así —actualicemos el recuerdo de Weimar— como un auténtico recurso arbitral del electorado frente a la obra legislativa de sus representantes, es decir, frente al Congreso.

Pero, naturalmente —es el peso de los argumentos y aun de los intereses en contra— la suya fue una victoria difícil, no pasada sin contestación. Si el referéndum fue admitido, lo fue —como recuerda Pérez Serrano— con la “visible repugnancia” del grupo socialista; a contrapelo del criterio de muchos diputados que, como el Sr. García Valdecasas, comenzaron a denunciar el que “se organizase... un sistema de apelación contra la

voluntad de las Cortes"; y, por supuesto, con el altísimo coste que supuso la posterior y definitiva derrota de otra figura de referéndum, ésta —paradójicamente— sí contemplada en el artículo 81 del proyecto: me refiero al referéndum arbitral, previsto, bajo el influjo del artículo 43 de Weimar, como técnica para solventar determinados conflictos entre el Congreso y el Presidente de la República y que, tras su debate en Cortes, no pasó al texto constitucional.

Además fue —digámoslo ya— una victoria meramente semántica y, por lo tanto, inútil. Aquel referéndum legislativo contemplado en el art. 66 de la Constitución jamás llegó a celebrarse. Más aún —lo cual puede que sea la mejor prueba del "*interesado desinterés*" de la Cámara al respecto—, ni siquiera llegó a presentarse una sola iniciativa dirigida a poner en marcha aquella ley ordinaria reguladora de los aspectos procedimentales del referéndum, a cuya existencia condicionaba el propio texto constitucional la aplicabilidad de dicha institución.

No obstante, todavía reconoció la Constitución de 1931 otra forma de consulta popular directa, aunque estuviera pensada para un objeto rigurosamente circunscrito y quedara referida a un ámbito territorial totalmente acotado: el plebiscito de base regional previsto por el artículo 12 como trámite previo a la adopción definitiva de un Estatuto. Si recordamos, al mismo tiempo, que el artículo 66 impedía que tales Estatutos regionales pudieran ser objeto de un referéndum de base nacional, es decir, extendido a todo el Estado español, podremos comprender que con este plebiscito —nombre que prevaleció sobre el de referéndum, según una tendencia al uso para definir consultas territoriales— estamos, como ha señalado recientemente García Álvarez, ante una de las aportaciones españolas fundamentales al derecho constitucional: el reconocimiento de la "voluntad regional" —expresada aquí a través de una consulta directa— como principio u origen de autonomía política.

De todos modos, con uno u otro valor, lo cierto es que, como precedente de este precepto —caso de Cataluña— o al amparo del mismo, tuvieron lugar las tres primeras consultas referendarias de nuestra Historia constitucional: el referéndum de 3 de agosto de 1931 para aprobar el Estatuto catalán, el de 5 de noviembre de 1933 para cumplir dicho trámite respecto del Estatuto vasco, y el de 28 de junio de 1936 realizado en las cuatro provincias gallegas con idéntica finalidad. Por una vía indirecta, pues, —en el circunscrito campo de los plebiscitos de base regional y no en el genérico nivel de los referendums legislativos, pese a la aceptación constitucional de esta figura—, las técnicas de la democracia directa lograron al fin alcanzar una cierta encarnación en la práctica de la II República española.

c) *La etapa franquista y la utilización cesarista o autoritaria del referéndum: los referendums plebiscitarios de 1947 y 1966.* Tras el hecho traumático de una guerra civil concluida con la victoria de uno de ambos bandos y resuelta en un régimen militar, quedaba inaugurada una larga etapa de cuarenta años que, desde el ángulo que aquí nos interesa venía a suponer la existencia de un extenso período autoritario y, por consiguiente, la apertura de un contexto propicio a la utilización cesarista del referéndum.

No es, pues, una casualidad que el 22 de octubre de 1945, cuando el régimen apenas había superado la etapa de su primario establecimiento, y en los albores de su misma preocupación institucional, se promulgara una “Ley de Referéndum” —auténtica cobertura seudodemocrática del sistema, junto a la Ley de Cortes— que enseguida quedó elevada, como ésta, a la categoría de Ley Fundamental del Estado. Como tampoco es casual que el régimen aprovechara el preámbulo de aquella Ley para montar un ataque frontal contra la institución del Parlamento y contra la democracia parlamentaria misma. La Ley de 1945 se aprobaba —según dicho preámbulo— “con el fin de garantizar a la Nación contra el desvío que la historia política de los pueblos viene registrando de que en los asuntos de mayor trascendencia o interés público, la voluntad de la Nación pueda ser suplantada por el juicio subjetivo de sus mandatarios...”. Poco después la Ley de Sucesión de 1947, en su artículo 10, completaba aquel panorama normativo introduciendo en la estructura constitucional del régimen el referéndum obligatorio como requisito para cualquier reforma o modificación de las Leyes Fundamentales.

Al amparo alternativo de uno y otro precepto se celebraron los dos referendums franquistas de 1947 y 1966. Ellos, precisamente, constituyen hoy para la mayoría de los españoles la única experiencia vivida, recordable, en materia de referendums. Su análisis es algo que acometeremos con ventaja si en esa tarea nos valemos de un hilo conductor para el que la primera parte de estas reflexiones nos ha pertrechado convenientemente: me refiero a la comprobación de la intensidad de presencia en ambas oportunidades de aquellos datos (=personalización, catastrofismo explotable, ausencia de libertades...) que convinimos en considerar como suficientes para convertir en “cesarista” o “plebiscitario” a un referéndum.

Repasemos juntos, para ello, una documentación bastante compleja en la que he querido incluir alocuciones y declaraciones del propio general Franco, propaganda oficial, encuestas del Instituto de la Opinión Pública, prensa diaria —respecto de la cual me ha parecido útil elegir, como muestra válida para murcianos, la prensa murciana de esas fechas—, e in-

cluso los propios abrumadores resultados en que se concretaron los escrutinios en ambas oportunidades.

a') A la vista de todo ese material nos será, sin duda, bastante difícil sustraernos al ambiente de intensa desviación personalista que presidió ambas consultas. En el referéndum de 6 de julio de 1947, convocado para aprobar la Ley de Sucesión, esa personalización fue tan evidente, tan expresa, como prueba el hecho de que el propio artículo 2.º de dicha Ley contuviera la mención nominal de Franco como Jefe del Estado, convirtiéndole de este modo —literal y directa, no sólo indirectamente— en objeto mismo del referéndum. La propaganda en esta oportunidad —basta hojear la prensa de esos días— se hizo recorriendo los pueblos con altavoces al grito de “¡Franco, Franco...!”. Y el tenor mismo de los prospectos y anuncios incluidos por la propaganda oficial en la prensa de aquellas fechas fue una reiterada invocación al argumento personalista: “Con Franco: justicia social. Sin Franco: lucha de clases. Con Franco: España católica. Sin Franco: persecuciones religiosas. Con Franco: dignidad nacional. Sin Franco: intervención extranjera. Con Franco: orden y trabajo. Sin Franco: anarquía y miseria” (“Línea”, 1-7-47). ¿Por qué votar sí? Porque “lo pide el Caudillo” (“La Verdad”, 26-6-47). “¿A qué das tu conformidad votando sí en el referéndum... A la continuidad de Franco al frente de la Jefatura del Estado...” (“La Verdad”, 5 y 6-7-47). “¡Franco sí!” fue, en fin, —como una síntesis de lo que, en el fondo, se votaba— el muy gráfico titular, a gran cabecera, que publicó en primera página el diario “Línea” en la mañana del mismo día 6, mientras todavía se estaba celebrando la consulta.

El propio Caudillo planteó y valoró, sin duda, aquel referéndum como una pura cuestión de confianza entre él y los españoles. A los doce días de celebrado, en unas declaraciones hechas al diario “Arriba”, de 18 de julio, Franco diría: “Agradezco al pueblo español la prueba de confianza que me reitera con el referéndum y correspondo entregándole lo que de vida me reste”.

En el referéndum de 14 de diciembre de 1966, aquél por el que se aprobaría la Ley Orgánica del Estado, estos elementos, qué duda cabe, volvieron a estar presentes. Pero, eso sí, con una mixturada ponderación. No en vano el tiempo había pasado y las preocupaciones eran otras. La campaña se hizo colocando el acento no sólo en personalismos plebiscitarios o en místicas franquistas, sino, a la vez, tratando de involucrar en la consulta una cierta proyección de futuro. Los valores puestos en juego por la propaganda oficial para pedir el sí en esta oportunidad fueron “Franco”, por supuesto, pero también “la paz”, “el progreso”, “el bienestar”... Atendiendo a este matiz, Martínez Cuadrado ha reservado el rótu-



lo de “referéndum plebiscitario” para la consulta de 1947 y ha calificado a la de 1966 como “referéndum de orientación”.

Pero ello es una precisión —no una negación— del hecho de que la consulta de 1966 registrara también un inevitable grado de desviación personalista. En parte, eso es lo que prueban los datos de una encuesta realizada en 1966 —y publicada entonces recortadamente— por el Instituto de la Opinión Pública. A la pregunta: “¿Sabe usted en qué va a consistir el Referéndum, es decir, a qué van a decir sí o no los españoles el próximo día 14?”, sólo un 14% contestó mencionando a la Ley Orgánica. Un 11% mencionó “estabilidad”, “paz” o “bienestar”. Mientras que, atendámoslo a los efectos que aquí nos interesan, un más elevado 18% siguió intuyendo —no sin motivos— que la consulta involucraba de algún modo a Franco y lo mencionó en sus respuestas. Era el signo claro, uno más, de la vigencia entre nosotros de esa que López Pina ha denominado “cultura política de identificación” —identificación con el líder— a la cual debe considerarse, por razones obvias, como inseparable de los regímenes autoritarios. Un 48%, por fin, quedó incluido en el apartado “no sabe”, reflejando de este modo otro de los rasgos fundamentales de una cultura autoritaria: su intensa despolitización.

b') “Catastrofismo explotable” —recuerden ustedes el segundo de los caracteres apuntados— lo hubo, desde luego; y a veces con niveles verdaderamente abrumadores. Los ingredientes a los que se recurrió con mayor frecuencia en esa presentación catastrofista de uno y otro referendums fueron el recuerdo de la guerra civil, la presión del cerco internacional y, por supuesto, la amenaza del comunismo. “El valor de nuestras posiciones —diría Franco en su alocución de 31 de marzo, al presentar la Ley de Sucesión, involucrando así el bloqueo diplomático con la consulta de 1947— nos lo señalan inteligentemente los ataques de nuestros enemigos”. Vean ustedes, por otra parte, un par de prospectos aparecidos en la prensa murciana de aquellos días —unos entre tantos otros —y que podrían ser, tal vez, la mejor síntesis de ese ambiente autoritario de apremio sobre los espíritus en que se desarrolló la consulta referendaria de aquellas fechas: “El día 6 de julio todo español que sienta la patria tiene un deber: votar el referéndum. Lo impone un millón de mártires de nuestra Cruzada... Lo manda la Iglesia Católica. Lo pide el Caudillo. Quien desoiga estos mandatos atenta contra la seguridad de su hogar y contra la grandeza futura de la nación”, podía leerse en “La Verdad” de 26-6-47. Y en el diario “Línea” de 1-7-47 aparecía el siguiente anuncio que ahora leo a ustedes: “Al depositar tu voto recuerda:... Que frente a Rusia hemos de estar unidos para ser fuertes. Que la masonería y el comunismo están alertas y que los papanatas de fuera que no conocen nada de España son vícti-

mas propias para la calumnia y la mentira. Que eres católico". Los "enemigos tradicionales" —comunismo, masonería, Rusia, calumnia exterior...—, en una provocada mixturación con el "millón de muertos de la Cruzada" y con la actitud presuntamente obligada para los católicos, fueron, pues, los auténticos protagonistas ambientales del referéndum de 1947. Otro, relativamente, fue el tono de la campaña de 1966; de todos modos, en ella —donde todavía fue perceptible un cierto eco de aquellos temores— apareció también un tema singular; el de esos "demonios familiares" que rondan a los españoles, a los cuales hiciera referencia Franco en su discurso de presentación de la LOE; eso y la consiguiente prevención ante el inquietante vacío de poder que pudiera acarrear el "no" a Franco, hicieron el ambiente de recelo semi-catastrofista provocado en esta segunda oportunidad.

c) Por razones inseparables de la propia esencia del sistema, ambos referendums franquistas quedaron igualmente marcados por la presencia —recuérdelo ustedes— del tercer dato concurrente en este tipo de consultas: la presión de la propaganda oficial y la ausencia de libertades públicas capaces de convertir al referéndum en un debate democrático.

La presión de la propaganda oficial, por lo que respecta a 1947, les es ya conocida a ustedes en bastantes de sus aspectos. Podría aportarles otros ejemplos tan expresivos como los que acabo de leerles; pero no parece que ello sea necesario. En 1966, esa propaganda fue planeada desde el Ministerio de Información y Turismo, ocupado por el mismo hombre que desde el Ministerio de la Gobernación hubiera podido organizar este referéndum de 1976 de no haber mediado la crisis Arias. Y lo fue poniendo en uso los más avanzados recursos de la técnica publicitaria. No he podido comprobar si es cierto, como dice Edouard de Blaye en "Franco ou la Monarchie sans roi", que se llegaron a repartir carteles con la leyenda "vota sí como el Cordobés" impresa sobre la foto del torero; pero bastaría recordar algunos "spots" pasados en radio y televisión, cuyo texto recogen López Pina y Aranguren en su libro sobre la cultura política de la España de Franco. Por ejemplo, aquel en el cual una voz se superponía sobre la imagen de unos niños jugando, para decir, en un uso conscientemente equívoco de la palabra "sí": "El futuro de tus hijos depende de tu voto. Ellos no votan. Tú SÍ". O aquellos carteles colocados en nuestras paredes en los que, mientras el diseño presentaba la imagen de una mano colocando un tapón sobre la chimenea de una fábrica, su texto permitía leer: "No tapone el progreso del país. Diga sí al futuro". La lista podría continuar a través de muchos otros ejemplos en los que el referéndum quedaba involucrado con objetos como la paz, el turismo, el desarrollo, los hijos, el futuro y otros valores en idéntica línea. De todos modos pienso que estas simples referencias son suficien-

tes para suscitar en ustedes el recuerdo de imágenes que están todavía muy próximas a nosotros.

Junto a ello, la ausencia de libre oposición al referéndum —sin duda el dato clave en estas experiencias autoritarias de democracia directa— iba de suyo con la propia exclusión de partidos o grupos desde los cuales protagonizar dicha actitud crítica. La prensa de aquellos días registra detenciones —aunque seguidas de rápida puesta en libertad— de quienes osaron hacer propaganda en contra; y, para que el dato adquiriera una mayor concreción histórica, cabe registrar que, en 1966, diversas personalidades de la oposición (Ruiz Jiménez, Aranguren, Tierno, Sastre, Ridruejo... entre otros) dirigieron un manifiesto al general Franco solicitando el libre acceso a radio y televisión de los partidarios del “no”. Por supuesto, no necesito decir que no obtuvieron —lo cual, sin duda, ellos mismos esperaban— ningún tipo de respuesta. La dimensión de su presencia y su actitud hubo de agotarse una vez más, lo cual no es poco dentro de un régimen autoritario, en el puro testimonio.

En clara correlación con este planteamiento, los resultados obtenidos en ambas oportunidades fueron masivos y quizás sólo explicables después de advertido el altísimo nivel de despolitización a que estaba sometida la sociedad española. En 1947 dijo “sí” un 92,94 % de los votantes, equivalente a un 82,34 % del cuerpo electoral. Y esas cifras quedaron rebasadas en 1966, donde el referéndum fue aprobado por un 95,86 % de votos, equivalentes a un 85,51 % del total de electores.

7.—PANORAMICA SOBRE EL REFERENDUM ACTUAL

Sobre este telón de fondo de nuestra más reciente historia —para su presumible superación, pero sin desconectarse de él— se convoca ahora, por Real Decreto de 24 de noviembre de 1976, un nuevo referéndum. No me parece una tarea sencilla —lo digo de entrada— la de establecer una valoración serena y desapasionada del mismo: involucra para todos nosotros demasiados prejuicios, demasiadas filias y fobias pegadas a nuestro más inmediato pasado, e incluso demasiada pasión respecto del personal modo de entender y desear el futuro. De todos modos, me parecería útil que intentásemos acometer ese análisis, ustedes y yo, con el mayor desprendimiento posible, pensando más en comprender y explicar todo el conjunto que en justificar a ultranza la propia actitud. Tal vez ello pueda resultar una experiencia rentable. Veámoslo.

I.—Si, con la inevitable concisión que el tiempo nos impone, analizamos las *condiciones objetivas* de esta consulta, advertiremos que resulta

forzado y desinformador considerarla, sin más, como una experiencia totalmente identificable con la de los dos referendums cerradamente autoritarios de la etapa franquista. Desde luego, no aparece en esta oportunidad, a diferencia de aquellas dos ocasiones, ningún tipo de personalismo plebiscitario; entre otras cosas porque con Franco ha desaparecido el detentador fundamental del carisma —el problema del franquismo sería ahora más bien el contrario, el de la carencia de auténticas personalidades— y, además, porque la intención de la consulta parece apuntar inequívocamente a una alternativa en los esquemas de poder, es decir, a objetivos primariamente institucionales.

Tampoco puede decirse que se esté haciendo de este referéndum una presentación catastrofista. Al contrario, el Gobierno parece interesado en ofrecer una imagen serena; no diré que desinteresada y neutral, lo cual es otro problema, pero sí, al menos, exenta de cualquier tipo de tremendismo.

La libertad de propaganda a favor del “no” o de la abstención, por su parte, aparece en una confusísima situación de claroscuro. Determinados actos públicos de la oposición —aunque no todos ni a todos— son vetados sistemáticamente por razones fútiles o formales. Alguna detención, incluso, se ha producido... Sin embargo, aunque insuficientes para lavar la cara de este proceso, hay algunas variantes atendibles con respecto a lo que fuera esa posibilidad —o, por mejor decir, imposibilidad— de libre oposición en los dos referendums de la etapa franquista. Más del sesenta por ciento de la prensa periódica que están comprando ustedes estos días mantiene, abierta y beligerantemente, posturas contrarias a la posición del Gobierno. Nuestras paredes —aunque sin posibilidad de competir con la sutil propaganda oficial, pagada, todo hay que decirlo, con dinero del contribuyente— ofrecen la presencia de carteles y pintadas contrarias al “sí” o a la participación. Se promete, en fin, un cierto acceso a la pequeña pantalla de los líderes más destacados de la oposición al franquismo: Tierno, Ruiz Giménez... Si, finalmente, esa hasta hoy inédita intervención se produce, no podrá decirse que las fuerzas han estado igualadas, ni siquiera que la consulta se habrá desenvuelto en un ambiente de debate generalizado y objetivo, pero habrá que convenir, al menos, que en esta oportunidad están concurriendo determinados elementos que hace años eran, sencillamente, impensables.

Ahora bien ¿convierte esto en incuestionablemente democrático al actual referéndum? No, por supuesto; no es esa mi pretensión. Lo que he intentado es marcar ciertas diferencias; definir como distinguible lo distinguible —tarea que, por obvia que parezca, se hace necesaria ante ciertos juicios globalizantes—, pero nada más. Por desgracia mantienen su íntegra vigencia demasiados datos que impiden esa calificación democrática. Ya, de en-

trada, ese ambiente de equivocidades y confusión, a que nos acabamos de referir al hablar de la libre posibilidad de oposición o de la preponderante beligerancia del Gobierno, sería incompatible con la transparencia que exige un proceso democrático. Pero es que, además, subsiste el aparato del Movimiento, con toda una red de Gobernadores Civiles residualmente vinculados a estructuras y hábitos franquistas; el sistema de libertades (reunión, asociación, expresión...) es todavía excesivamente tosco y primario, e incluso —que, a la postre, es lo que cuenta— cuestionado o negado por los propios partidos de la Oposición a los que habría de servir como paraguas, es decir, como garantía y cobertura; y, sobre todo, el pluralismo político, único capaz de protagonizar cualquier debate generalizado, está todavía en una situación embrionaria, puramente fáctica, con unos partidos aún sólo “consentidos” o en la “oficiosidad”, e incluso con un claro recorte en el ala izquierda del abanico, merced a la existencia de partidos excluidos desde el recién modificado Código Penal. En estas condiciones me parece insuperable que puedan darse, siquiera, los presupuestos mínimos para que exista un debate fluidamente democrático.

¿Es posible, entonces, extraer conclusiones desde este claroscuro?
¿Cabe establecer un juicio en medio de esta maraña de valoraciones a dos bandas?

Pese a las apariencias, pienso que sí. Sí, a condición de que entendamos —desde ese planteamiento y a causa de sus mismas deficiencias— que es necesario cambiar el punto de mira. Me parece, a la vista de las anteriores dificultades, que sólo existe un camino coherente: comprender que es imposible —pese a que muchos lo pretendan— aplicar a una realidad sensiblemente dinámica, en proceso de cambio, como no puede dejar de serlo la de esta España postfranquista, una rejilla —es decir, una valoración— sustancialmente estática, ya sea excluyentemente democrática ya sea acriticamente autoritaria; es ilógico, para decirlo con otras palabras, pedirle a esa realidad que responda a un modelo —abstracto, intemporal, inflexible— y sólo a ese modelo. Las fotos fijas pueden servir, tal vez, y sólo relativamente, para describir e interpretar períodos y regímenes caracterizados por su estabilidad, es decir, por la permanencia de sus datos; pero difícilmente pueden ser útiles para dar cuenta de nada en los momentos de transición, donde pasado y futuro se interfieren y pugnan mixturada y confusamente por el predominio de sus formas. Una realidad acentuadamente dinámica reclama, para ser aprehendida, una óptica paralelamente dinámica; de otro modo será imposible asumir, dar explicación, a las contradicciones, oscilaciones e interferencias de principios contrapuestos que en ella, necesariamente, se producen. Por todas estas razones, que lo son, sin duda, del aquí y del ahora que estamos viviendo, el referéndum actual puede y

debe ser apreciado como un “referéndum de transición” —o “predemocrático”, si ese tránsito se encamina, por fin, hacia la democracia— inserto en un circundante proceso de *transición*, y sometido a las deficiencias, saltos atrás, incoherencias, tensiones y contradicciones que todo proceso de *transición* inexcusablemente comporta. No verlo así me parecería patrocinar una interpretación parcial y, en consecuencia, renunciar a entender muchas cosas.

II.—Entre ese conjunto de cosas que dicho enfoque ayudaría a entender mejor se encuentran las posiciones adoptadas por el Gobierno y la Oposición ante este referéndum. Posiciones que son netamente tácticas —no tanto éticas como puede pretenderse— y que, por consiguiente, pueden ser ventajosamente explicadas desde el bipolar protagonismo que a cada uno de ellos corresponde en ese proceso de tránsito.

El Gobierno, no hay que olvidarlo, viene obligado a la convocatoria del referéndum por el artículo 10 de la Ley de Sucesión. Lo más probable es que, sin ello, no lo hubiera convocado jamás. Creo que para él, aunque no deba temer un resultado adverso, esta consulta sólo es fuente de complicaciones en cuanto que le acelera y precipita el planteamiento de problemas —estatuto de libertades, legalización de partidos...— todavía pendientes de negociación. De todos modos, una vez convocado, tratará de capitalizarlo en su beneficio. En la campaña previa a la consulta, manteniendo una postura entre la cal y la arena que ni perjudique su imagen al cerrar totalmente la mano, ni debilite su futura posición negociadora como ocurriría si anticipara desde ya cuanto por la Oposición le es pedido. Después de la consulta, si el número de votos afirmativos es suficientemente amplio, tal capitalización se producirá utilizando este apoyo del electorado como respaldo más o menos cuestionable, pero susceptible de ser esgrimido a la hora de negociar.

La Oposición, por su parte, creo que ha adoptado una postura coherente al propugnar la abstención. Pienso que, para ella, el referéndum —que tampoco me parece, ello es obvio, que quisiera— plantea una opción relativamente incómoda: No puede recomendar el “no”, porque el ochenta por ciento de los grupos integrados en ella no desea volver al punto cero, con los consiguientes retrasos y albures, y prefiere conformarse con el “Proyecto” como mínimo alcanzado. Y, además, porque la extrema derecha ya ha ocupado ese campo —¿cómo confundirse con ella?— e intentará dejarla que se desgaste en él, evidenciando, a través del posiblemente bajo porcentaje de “nos”, la debilidad del postfranquismo integrista. Tampoco puede aconsejar el “sí”, aparte de sus razonables reparos a la Ley, porque sería incoherente con su función como tal opo-

sición; y porque decir de entrada que sí a una Ley pendiente de negociar en su desarrollo, sería suicida; equivaldría a dejar reducida a cero su potencialidad negociadora. El voto en blanco, en fin, tiene un aire anodino y confuso que no le hace apetecible a quienes están en proceso de captación de miembros y clientelas. Sólo queda, pues, la posibilidad de recomendar la abstención, actitud que tiene para la Oposición una rentabilidad indudable: No le compromete con el "sí" ni con el "no"; y, sin embargo, le permite estar presente y reclamar una libre audiencia para su postura; con la consecuencia inmediata y muy capitalizable de que, merced a ello, pone sobre el tapete el tema del estado actual de las libertades públicas, con especial hincapié en sus puntos más conflictivos: situación de los partidos que no se avienen a pasar por la "ventanilla", y exclusión del partido comunista. El airear ya en toda su crudeza, so pretexto del referéndum, la incidencia de estos problemas pendientes de ser negociados es, con toda lógica, una baza muy estimable cara a la opinión pública y cara a esa misma futura negociación. Si, además, el número de abstenciones fuese discretamente alto —y, en este momento, ese nivel es una de las incógnitas del actual proceso político— la Oposición podría obtener una renta adicional, capitalizando ese porcentaje en forma de consenso social a sus posturas.

Yo añadiría, no obstante, dos matices en torno al tema de la abstención. Uno —matiz que es casi una reserva— sobre su antes citada rentabilidad. Porque, paralelamente a los aspectos positivos de esta postura, la Oposición no debería olvidar que una abstención sostenida en niveles moderados puede favorecer más al Gobierno que a la Oposición misma, en cuanto fortalezca su imagen democrática. Me remito —por si ello aclara las cosas— a un ejemplo comparado: en el referéndum francés de 1972, el partido comunista recomendó la abstención; ello benefició indudablemente a Pompidou que, al obtener unos porcentajes más moderados, consolidó su imagen democrática por contraste con los "sí" masivos que forzaba De Gaulle.

La otra puntualización se refiere al posible contenido ético implicado en esta actitud abstencionista. No cabe participar —se dice— en un referéndum que no es democrático sin que quede lesionada la propia integridad democrática. Puede que así sea. No voy a discutir eso. Pero sí quisiera matizarlo. Porque, en la medida en que muchos partidos integrados en la Oposición no desean tampoco el "no", esa abstención como actitud ética sólo se predica en cuanto se presume que con ello no peligra el "sí"; o, dicho de otro modo, en cuanto tal purismo se beneficia de la —en su criterio, no tan ética— actitud de quienes van a emitir un voto favorable sin hacer más sutiles distingos. No digo que me parezca mal. Ya antes he

tratado de explicar la coherencia táctica, e incluso la presionante funcionalidad histórica que creo que tiene esta opción. Me parece, por tanto, una postura absolutamente compartible. Pero eso sí, pienso que, al compartirla, no se debe olvidar el alto ingrediente táctico que toda actitud política siempre comporta.

III.—Resumiendo, pues, cuanto llevamos dicho, creo que estamos ante un referéndum que difícilmente puede ser considerado como democrático —máxime, sin haber mediado una ruptura con las formas anteriores—, pero que puede adquirir una cierta coherencia si lo valoramos, con una visión dinámica y en cuanto hito de un proceso, como una consulta “pre-democrática”, para usar el término que el propio Mario Soares ha puesto en vigencia al intentar describir la total experiencia española de estos días.

Y, eso sí; es un referéndum en el cual lo más inteligente sería no poner demasiado énfasis ni atención. Considerarlo como un inevitable trámite impuesto por el artículo 10 de la Ley de Sucesión en cuanto residual liturgia franquista, y dejarlo pasar. Sin que el Gobierno caiga en la tentación de apoyarse en él con exceso y sin que la Oposición cometa el error de tropezar, más allá de lo que es tácticamente útil, en sus naturales obstáculos.

De este referéndum debe salir una Ley que desagradará al franquismo, al que liquida. Que no gustará al Gobierno, el cual, aunque poco, la ha visto retocada en puntos que le harán más difícil su desarrollo negociado. Y que, por supuesto, tampoco podrá satisfacer a la Oposición, la cual conserva serios reparos a aspectos, sobre todo electorales, de inocultable incidencia. Pero puede que precisamente en este desagrado colectivo esté su virtud. Porque tal vez lo más sensato hoy sea recordar lo que hace pocos días apuntaba Duverger en el Congreso sobre técnicas electorales celebrado en Madrid: “Si ustedes quieren establecer unas Cortes democráticas —diría; y a su través un sistema democrático, habría que añadir— un signo seguro será que ninguno se sienta totalmente satisfecho de lo que se haga, pero que todos acepten sacrificios para poder vivir juntos”.

Espero sinceramente que así sea y que todos podamos asistir pronto a un futuro más transparente e inequívocamente democrático.