

EL USO DEL REFERENDUM EN LA ESPAÑA DEMOCRATICA (1976-1986) (*)

CESAREO R. AGUILERA DE PRAT

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. EL REFERÉNDUM DE LA REFORMA POLÍTICA EN 1976. III. CONSTITUCIÓN Y REFERÉNDUM: 1. *El debate parlamentario*. 2. *Las diferentes modalidades introducidas*.—IV. EL REFERÉNDUM DE LA CONSTITUCIÓN EN 1978.—V. LOS REFERENDA DEL PAÍS VASCO Y DE CATALUÑA EN 1979.—VI. LA LEY ORGÁNICA DE LOS REFERENDA.—VII. EL REFERÉNDUM DE INICIATIVA AUTONÓMICA DE ANDALUCÍA EN 1980.—VIII. LOS REFERENDA ESTATUTARIOS DE GALICIA EN 1980 Y DE ANDALUCÍA EN 1981.—IX. EL REFERÉNDUM SOBRE LA OTAN EN 1986.—X. BALANCE FINAL.

I. INTRODUCCION

A la hora de analizar la experiencia del referéndum en España es constatable su discontinuidad, su uso circunstancial y su mayor despliegue en el sistema político actual. Durante la II República se celebraron tres plebiscitos autonómicos territoriales en las nacionalidades históricas *periféricas*, y bajo la dictadura franquista se hicieron dos referenda de ámbito estatal sin las menores garantías democráticas. A estas cinco consultas, tres pluralistas de

(*) Este artículo reproduce la versión íntegra de la comunicación enviada al Congreso sobre «Democrazie e referendum. Le consultazioni referendarie in Italia e nel mondo», organizado por la SISE y celebrado en Prato (Florenia) del 3 al 5 de octubre de 1991. Los promotores del mismo publicarán un resumen de este trabajo en un volumen colectivo actualmente en preparación.

ámbito «regional» y dos autoritarias generales, se reduce la práctica anterior española de este instrumento de participación cívica directa. No es casual, por el contrario, el empleo mucho más abundante del mismo durante la transición y la fase fundacional del nuevo sistema democrático, cuyo despliegue autonómico, en particular, exigió recurrir a menudo al referéndum.

Al margen del peculiar referéndum de la reforma política, son siete las ocasiones en las que se ha utilizado desde la aprobación de la vigente Constitución: dos en toda España y cinco en algunos de sus territorios. Globalmente considerado, y con independencia de la naturaleza de los diferentes regímenes políticos, el referéndum se ha usado, pues, en trece ocasiones desde 1931 hasta 1986, cinco en todo el Estado y ocho en alguna de sus partes. Salta a la vista la importancia decisiva de la dimensión territorial, es decir, del *cleavage* centro-periferia, la cuestión más difícil a la hora de modernizar políticamente el Estado en España.

Al recuperarse las libertades, han resultado ser inseparables la democracia y la autonomía política: así ocurrió en 1931 y de nuevo se ha repetido en 1978. Esto confirma que la gran «asignatura pendiente» sigue siendo la plena asunción de la plurinacionalidad interna. En cuanto la sociedad civil recupera protagonismo frente a un Estado tradicionalmente oligárquico y centralista, se plantea el problema de cómo resolver el pleno encaje de las nacionalidades en un sistema flexible y aceptado de modo global. En este sentido, la autonomía ha sido la fórmula transaccional para combinar el unitarismo con el derecho a la diferencia. Para reforzar el carácter pactado del proceso, los referenda territoriales pueden verse, en cierta forma, como el ejercicio parcial y limitado del derecho de autodeterminación. En el actual sistema político, los pueblos de las tres nacionalidades históricas y Andalucía han tenido oportunidad de pronunciarse de modo explícito sobre una determinada forma de vincularse con el Estado español/España. Por ello, es posible caracterizar a estos referenda como plebiscitos democráticos de afirmación y pertenencia a la vez, es decir, de identificación territorial colectiva y de aceptación de un marco político compartido con otros pueblos.

En la nueva España democrática es muy significativo comprobar el predominio aplastante de estas consultas autonómicas al analizar el uso del referéndum: cinco sobre siete en total. Los otros dos se celebraron para fundar jurídicamente el régimen constitucional y para dilucidar, con carácter *consultivo*, la cuestión de la permanencia en la OTAN. Por último, cabe agrupar estas siete experiencias, según sus diferentes niveles de intensidad, en tres bloques: 1) referenda conflictivos y polarizados (iniciativa autonómica en Andalucía y OTAN, 1980 y 1986, respectivamente); 2) referéndum con el problema de la abstención política, esto es, preconizada de modo notorio

e influyente por determinadas formaciones (Constitución en 1978 y Estatuto de Autonomía vasco en 1979 por la actitud del PNV y de HB en cada caso), y 3) referéndum «de trámite», cobrando la abstención otra dimensión (Estatutos de Autonomía de Cataluña en 1979, de Galicia en 1980 y de Andalucía en 1981).

II. EL REFERENDUM DE LA REFORMA POLÍTICA EN 1976

El presidente del primer Gobierno de la Monarquía, Arias Navarro, insinuó la posible utilización del referéndum para «perfeccionar» las *Leyes Fundamentales* (enero de 1976) y, más en concreto, para abordar la reforma de la Ley de Cortes y de la Ley de Sucesión. Al dimitir, este proyecto fue archivado, pero la idea perviviría: el nuevo Gobierno de Suárez favoreció el cambio estructural de régimen político, acudiendo al referéndum para desbloquear el *impasse* reforma otorgada o ruptura.

A la hora de perfilar el carácter del referéndum, ni el precedente democrático de la II República era de utilidad (por su exclusivo uso autonómico), ni tampoco podía asemejarse a los plebiscitos *caudillistas* del franquismo (1). En particular, el referéndum de la dictadura, al margen de su plasmación formal en las *Leyes Fundamentales*, tuvo un carácter *praeter* constitucional en virtud de los poderes excepcionales del general Franco (las leyes de prerrogativa de 1938 y 1939). Con independencia de su ilimitada discrecionalidad, el referéndum era preceptivo a tenor de la Ley de Sucesión de 1947 (plebiscitada ese año) para la reforma o aprobación de las consideradas *fundamentales* (2).

El Gobierno Suárez consiguió que las Cortes orgánicas aprobaran la *Ley para la Reforma Política* como norma pragmática, cuyo objetivo era convocar

(1) Sobre la experiencia republicana: A. HERNÁNDEZ LAFUENTE: «Los referendums de autonomía en la Segunda República», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 5, sept.-oct. 1978, págs. 97 y sigs., así como L. AGUIAR DE LUQUE: *Democracia directa y Estado constitucional*, Edersa, Madrid, 1977, págs. 244 y sigs.

Para la práctica franquista: M. MARTÍNEZ CUADRADO: «Representación. Elecciones. Referéndum», en M. FRAGA IRIBARNE (ed.): *La España de los años setenta*, Ed. Moneña y Crédito, Madrid, 1974, vol. III, págs. 1371-1439; A. BAHAMONDE y J. TORO: «El referéndum de 1966. Un intento de institucionalizar la dictadura», en *Historia Internacional*, núm. 16, julio 1976, págs. 12 y sigs.; L. AGUIAR DE LUQUE: *op. cit.*, págs. 253 y sigs.

(2) J. DE ESTEBAN y otros: *Desarrollo político y Constitución española*, Ariel, Barcelona, 1973, págs. 230-232; E. LINDE PANIAGUA y M. HERRERO LERA: «El referéndum: de las Leyes Fundamentales al Anteproyecto de Constitución», en *REP*, núm. 2, marzo-abril 1978, págs. 90, 92 y 97.

elecciones a Cortes representativas con facultades constitucionales. Se trata de una hábil disposición instrumental para propiciar una transición no rupturista que permitía dar paso a otro régimen político. La necesidad del referéndum se explica por razones tanto jurídicas como políticas: el Gobierno Suárez se propuso dismantelar el franquismo *desde* la legalidad y, a la vez, necesitaba la legitimación popular. En otras palabras: los reformistas aspiraban a un amplio resultado afirmativo, pero *verosímil*, esto es, claramente diferenciado de las consultas de 1947 y 1966 (3).

La nueva ley, que modificaba aspectos *sustanciales* de las *Leyes Fundamentales* anteriores y, en particular, los principios representativos del Movimiento Nacional (el partido único) —definidos «por su propia naturaleza, permanentes e inalterables»— se refiere a dos modalidades de referéndum. En un caso será obligatorio para la reforma constitucional (art. 3.3) y, en otro, a modo de mecanismo político de salvaguardia, se contempla la genérica posibilidad del referéndum plebiscitario encomendado al Rey (art. 5).

El referéndum del 15 de diciembre de 1976 significa el cierre histórico del franquismo y el inicio del proceso constituyente. Pese a ciertas disposiciones complementarias aperturistas, el real decreto de convocatoria mantuvo la obligatoriedad franquista del voto, lo que afectaba al abstencionismo activo preconizado por la oposición democrática. Inicialmente, el Gobierno consideró ilícita la propaganda en ese sentido, aunque casi de inmediato la admitió, aun no compartiéndola. Así, ni el Gobierno utilizó a fondo los recursos jurídicos que la penalizaban, ni la oposición impulsó una campaña frontal contra el referéndum. Por una parte, pese a los recortes y a los apreciables errores censales, se procuró incrementar las garantías, pero, por otra, se dificultó el debate abierto (4).

Las tres posturas durante la campaña aparecieron con claridad: el Gobierno y la oposición moderada defendieron el voto afirmativo; los franquistas, el negativo, y la oposición democrática progresista, la abstención. El Gobierno supo aparecer como el *centro* político tanto frente a los continuistas como frente a las izquierdas. El referéndum fue presentado, desde este punto de vista, como un simple instrumento para instaurar la democracia. Los inmovilistas defendieron a ultranza el régimen del «18 de julio», acusaron al Gobierno de «traición» y anunciaron los riesgos de «anarquía». Por su parte,

(3) J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA: «Apéndice I: Entre la Ley para la Reforma Política y la Ley Electoral: Análisis del referéndum de diciembre de 1976», en J. DE ESTEBAN y otros: *El proceso electoral*, Labor, Barcelona, 1977, págs. 362-363. Véase, asimismo, A. GARRORENA MORALES: *Teoría y práctica española del referéndum*, Colegio Mayor Universitario de Murcia, Murcia, 1977.

(4) L. AGUIAR DE LUQUE: *Democracia directa...*, op. cit., págs. 290-292.

la oposición democrática mostró serias vacilaciones y escasa movilización, ya que las diferencias internas sobre qué actitud adoptar ante el Gobierno Suárez fueron cada vez mayores. Al no comprometerse, aquélla ni rechazó ni apoyó la *Ley para la Reforma Política*, y este criterio ecléctico fue inevitable para mantener cierta cohesión, al precio de perder definitivamente el protagonismo político.

Los resultados dieron una clara victoria a los reformistas, ya que, frente al vacío de legitimidad tras la muerte de Franco, este referéndum-puente fue para la gran mayoría de los ciudadanos el único punto de partida posible para establecer un nuevo régimen político. Por lo demás, es llamativo el porcentaje tan bajo de votos negativos, muy inferior a la fuerza que se le suponía a los franquistas. Por su parte, la abstención fue modesta y los esfuerzos de la oposición no tuvieron una especial incidencia (pueden evaluarse en un 10 por 100 «propio», añadido al resto «técnico»). La abstención sólo fue importante en el País Vasco y, en menor medida, en las principales capitales (Madrid y Barcelona, sobre todo), lo que traducía una diferente correlación de fuerzas (5).

III. CONSTITUCION Y REFERENDUM

1. *El debate parlamentario*

A lo largo del período constituyente contrasta la inicial unanimidad de los grupos políticos sobre la generosa regulación del referéndum en el Anteproyecto (5 de enero de 1978) y la drástica y restrictiva modificación introducida finalmente por la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. En efecto, aparte de los referenda de reforma constitucional y de los autonómicos, sobre los que se mantendría en lo sucesivo el consenso, el Anteproyecto (art. 85) contemplaba la existencia de otras tres modalidades: el referéndum sobre proyectos legislativos definitivamente aprobados por las

(5) Estos fueron los resultados en el País Vasco:

| | Electores | Abstención | Sí | No | Bancos/ Nulos |
|-----------------|-----------|------------|--------|-------|------------------|
| Alava | 147.590 | 23,5 % | 70,3 % | 2,0 % | 4,1 % |
| Guipúzcoa | 411.489 | 44,8 % | 41,4 % | 1,2 % | 2,6 % |
| Vizcaya | 718.806 | 45,3 % | 49,1 % | 2,0 % | 2,9 % |

Véase L. AGUIAR DE LUQUE: *Democracia directa...*, op. cit., pág. 300. Asimismo, J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA: «Apéndice», op. cit., págs. 366-368.

Cortes, el decisionista sobre cuestiones políticas de especial relevancia y el abrogativo de leyes en vigor.

Mediante la famosa enmienda *in voce*, presentada por el entonces diputado comunista Solé Tura, de acuerdo con UCD (Pérez Llorca) y el PSOE (Peces-Barba), se suprimía el referéndum-veto y el abrogativo, rebajando a meramente «consultivo» el político. Desde este punto de vista, el referéndum legislativo de ratificación (con funciones incluso de arbitraje) menoscabaría la «soberanía parlamentaria», abriendo la posibilidad de serios conflictos institucionales, sobre todo en el caso de Gobiernos minoritarios. El referéndum «decisionista» tendría peligrosos riesgos de manipulación plebiscitario/populista, y el abrogativo podría resultar, asimismo, una cortapisa «desestabilizadora». Para los grupos parlamentarios mayoritarios, tarea prioritaria en España era la de construir una democracia fundamentalmente representativa basada en los partidos políticos, de ahí la inconveniencia de introducir «interferencias» potencialmente críticas. Paralelamente, se adujo el Derecho comparado y la experiencia de otras democracias (en particular, la de Italia), que desaconsejarían ampliar tal instrumento de participación directa (6).

Fraga Iribarne se quedó prácticamente solo a la hora de defender el redactado original del Anteproyecto, y no deja de ser un tanto llamativo que el principal líder de la derecha fuera nada menos que el más favorable a la intervención política autónoma de los ciudadanos para disminuir los riesgos de la «partitocracia» y complementar la democracia representativa. Inútilmente, en el Pleno del Congreso reiteraría tales argumentos, criticando la esquemática descalificación global de la democracia directa hecha por sus oponentes. El «bloque» de centristas, socialistas y comunistas, con el apoyo añadido de los nacionalistas moderados, cerró filas alrededor del modelo parlamentario representativo «puro», sin concesiones «equivocas» a un «mal entendido» derecho de participación política de los ciudadanos (7).

En definitiva, no puede ser más insatisfactoria y decepcionante la regulación constitucional del referéndum, pese a contemplarse variados tipos, ya que traduce una notable desconfianza en los ciudadanos; no es congruente con los principios proclamados en los arts. 1.2 (soberanía popular) y 23.1 (derecho de participación), y, además, no está bien sistematizado. Por una

(6) CORTES GENERALES: *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, vol. II. Servicio de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1980 (Comisión Constitucional del Congreso), págs. 1309-1310, 1314-1315 y 1731-1732.

(7) CORTES GENERALES: *Constitución española...*, op. cit., vol. II (Pleno del Congreso), págs. 2263-2264 y 2269-2270; M. RAMÍREZ: «Democracia directa y Constitución: problemática y desarrollo legislativo», en E. GARCÍA DE ENTERRÍA y otros: *El desarrollo de la Constitución española de 1978*, Pórtico, Zaragoza, 1982, págs. 20 y 37.

parte, los argumentos de la mayoría fueron muy endebles, aunque, por otra, el interés de AP no era teórico, ya que —al margen de su tendencia populista—, dada su escasa fuerza de entonces, poco podía influir en la elaboración de las leyes; de ahí su énfasis en potenciar el referéndum (8).

2. *Las diferentes modalidades introducidas*

El resultado de los polémicos referenda celebrados en Italia el 7 de junio de 1978 tuvo un impacto fulminante en las Cortes españolas, ya que los grupos mayoritarios reforzaron aún más si cabe las cláusulas restrictivas para esta forma de intervención política popular. Así, pues, tan sólo se mantuvo la modalidad plebiscitaria, pero reducida a una mera *consulta* y siempre a partir de la exclusiva iniciativa parlamentaria. En rigor, como señaló el propio Fraga, no deja de ser incongruente solicitar la opinión de los ciudadanos en una cuestión concreta para, a continuación, poder prescindir de la misma. Por tanto, en la práctica, difícilmente un referéndum consultivo no tendrá efectos *materialmente* vinculantes. Todo dependerá de la importancia de la cuestión y de las diferencias entre mayoría y minoría: una eventual derrota del Gobierno sería jurídicamente irrelevante, pero podría obligar a una disolución anticipada de las Cortes. El problema surgirá, por tanto, en caso de grave dicotomía entre la voluntad de los representantes parlamentarios y la de los ciudadanos (9). Todo ello confirma que tal modalidad no es más que un instrumento plebiscitario en manos del presidente del Gobierno, avalado por su mayoría parlamentaria (10).

La única cuestión que resultó relativamente difícil de resolver fue la de los sujetos con derecho a la iniciativa al respecto (Rey, Gobierno, Cortes). En definitiva, se trató de despejar cualquier equívoco para dejar clara la

(8) E. LINDE PANIAGUA y M. HERRERO LERA: «El referéndum en la Constitución española de 1978», en *Boletín Informativo del Departamento de Derecho Político*, número 3, UNED, primavera 1979, pág. 26.

(9) M. RAMÍREZ: *La participación política*, Tecnos, Madrid, 1985, pág. 126. Véase, asimismo, A. OLIET PALA: «El principio político formal de identidad en el ordenamiento constitucional español», en *Revista de Derecho Político (RDP)*, núm. 24, 2.ª parte, verano 1987, págs. 97 y 102-103, y el comentario al artículo 92 de la Constitución de J. SANTAMARÍA, en F. GARRIDO FALLA (ed.): *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985, págs. 1312-1323.

(10) CORTES GENERALES: *Constitución española...*, op. cit., II (Pleno del Congreso), págs. 2263-2264; P. CRUZ VILLALÓN: «El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional», en *REP*, núm. 13, enero-febrero 1980, págs. 154-156, quien recuerda el respeto de los Gobiernos noruego y británico a la voluntad popular tras los referenda consultivos sobre la CEE en 1972 y 1975, respectivamente.

primacía formal del Parlamento (más exactamente del Congreso). La ambigüedad y generalidad de la indeterminada fórmula («las decisiones políticas de especial trascendencia») permite una amplísima y discrecional utilización política por parte del ejecutivo, traduciendo la extremada «racionalización» del referéndum y su completa subordinación a los partidos, sujetos privilegiados que, de hecho, monopolizan el proceso decisional (11).

El segundo tipo de referéndum, que, en cambio, no planteó ningún problema de fondo, se refiere a la reforma constitucional. La unanimidad fue prácticamente total a la hora de contemplar la conveniente participación popular directa para sancionar la modificación de las bases del sistema político en aras de incrementar la legitimidad social. Aunque el protagonismo de las Cortes en la materia es indiscutible, sin embargo, se introdujo el complemento del referéndum, opcional en un caso y obligatorio en otro. La Constitución española es especialmente rígida, y la existencia de dos modalidades de referéndum para cambiarla traduce la preocupación de los grupos políticos que la hicieron por preservar, en lo esencial, su obra. La primera variante (artículo 167) es opcional, aunque con un listón parlamentario bajo (el 10 por 100) y está prevista para la reforma ordinaria, no sustancial. Se trata de un referéndum facultativo de ámbito estatal, pero cuyos resultados son vinculantes si se celebra. Se trata de un mecanismo de garantía para proteger los derechos de las minorías parlamentarias a la hora de cambiar las reglas del juego político (12).

Por el contrario, el segundo (art. 168) es claramente disuasorio y ha venido a complicar en grado sumo y de forma deliberada el procedimiento de reforma total o sustancial. Además de cualificados y muy elevados *quorum* parlamentarios (dos tercios), se exigen nada menos que dos pronunciamientos populares en unas elecciones generales y en un referéndum *ad hoc*. Este complejo mecanismo, introducido para evitar las inútiles «cláusulas de intangibilidad», puede generar efectos contrarios a los que se pretendió lograr. Se combinan así el «indiferentismo» ideológico (todo el sistema puede, en teoría, cambiarse) y una extrema complicación procesal práctica, que puede resultar inmovilista y, peor, incluso desestabilizadora. En definitiva, se trata de un

(11) P. CRUZ VILLALÓN: *op. cit.*, pág. 167; CORTES GENERALES: *Constitución española...*, *op. cit.*, III (Comisión del Senado), págs. 3706-3709 y 3718-3719; L. AGUIAR DE LUQUE: «Participación política y referéndum: aspectos teóricos y constitucionales», en *Revista de Derecho Público*, núm. 102, enero-marzo 1986, pág. 16.

(12) P. DE VEGA: *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985, pág. 145; J. PÉREZ ROYO: *La reforma de la Constitución*, Monografías, núm. 9, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, páginas 178-179 y 181; F. GARRIDO FALLA (ed.): *Comentarios...*, *op. cit.*, págs. 2407 y 2415.

referéndum para no usarse que pugna con las necesidades de una eventual adaptación profunda de la Constitución a la realidad (13).

Por último, hay que analizar la cuestión de los referenda autonómicos, siendo destacable su notable casuística (iniciativa, aprobación del proyecto definitivo de Estatuto —con o sin acuerdo en la Comisión Constitucional del Congreso—, reforma de los Estatutos especiales y cuestión de Navarra). Al margen de la consulta específica para la posible incorporación de Navarra al País Vasco (Disposición Transitoria 4.^a) —una de las cuestiones más polémicas durante el período constituyente—, los demás se refieren al proceso para crear Comunidades Autónomas *especiales* (14). El artículo 151 ha sido el que mayores problemas aplicativos e interpretativos ha planteado. El mecanismo representa una verdadera carrera de obstáculos —contra reloj, además—, y parece pensado para no aplicarse. Para entenderlo debe recordarse que durante los debates constituyentes se acabaría introduciendo una duplicidad de vías para acceder a la autonomía, no prevista inicialmente. El modelo que planeó de modo *implícito* en la mayoría de los grupos parlamentarios fue el siguiente: autonomía política para las tres nacionalidades históricas y descentralización administrativa (mancomunidades provinciales) para las regiones. Para evitar agravios comparativos se permitió que cualquier territorio pudiese alcanzar el máximo nivel de autonomía que la Constitución permite siempre que cumplierse todos y cada uno de los requisitos del artículo 151 (iniciativa local reforzada y dos referenda, uno procedimental y otro estatutario). Naturalmente, las nacionalidades se beneficiaron de la gran suavización que implica la Disposición Transitoria 2.^a, reservada a «los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía». La explicación radica en la fuerte reivindicación nacional existente en Cataluña y en el País Vasco, que exigía reconocer una amplia autonomía con las menores trabas posibles y cuanto antes. Los constituyentes reconocieron efectos jurídicos legales retroactivos a plebiscitos celebrados cincuenta años antes y con otro régimen político, beneficiando, de rebote, a Galicia, que apenas manifestó entonces interés por la autonomía.

El artículo 151, aplicado íntegramente sólo en Andalucía y tras azarosos avatares, mantiene la ficción no discriminatoria de que cualquier territorio

(13) P. DE VEGA: *op. cit.*, págs. 148-149.

(14) CORTES GENERALES: *Constitución española...*, *op. cit.*, II (Comisión del Congreso), pág. 1775; F. GARRIDO FALLA (ed.): *Comentarios...*, *op. cit.*, págs. 2189 y 2212; J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA (eds.): *El régimen constitucional español*, 2 vols., Labor, Barcelona, 1980-1982, I, págs. 97-98.

español puede acceder de inmediato a la autonomía máxima, pero, de hecho, lo dificulta extraordinariamente. Quizá uno de los elementos más contradictorios sea el polémico referéndum procedimental de iniciativa autonómica, que exige la mayoría absoluta afirmativa de los electores *censados* en todas y cada una de las provincias que pretendan constituirse en Comunidad especial. Como dijo el senador Sánchez Agesta, es incongruente exigir este alto porcentaje en un referéndum exclusivamente instrumental, y tan sólo la mayoría simple, sin *quorum* de participación, en el referéndum para aprobar el proyecto definitivo de Estatuto, decisión política esta, en realidad, mucho más importante (15). Cabe recordar que, en la perspectiva política comparada del entorno, el único ejemplo relativamente asimilable es el de la *devolution* británica, dada la exigencia legislativa parlamentaria de que el voto popular afirmativo superara el 40 por 100 censal en el referéndum *ad hoc* (cláusula que precisamente frustró el proceso autonómico galés y escocés en 1979).

Por último, cabe señalar que la Constitución no exige ningún porcentaje de participación popular para la validez de los resultados, triunfando una opción por mayoría simple o relativa, salvo en el caso del referéndum de iniciativa del artículo 151. Por lo demás, al margen del referéndum consultivo, en los otros casos la decisión mayoritaria es vinculante. Asimismo, no será posible convocar ninguno durante los estados de excepción o sitio y, además, noventa días antes o después de otras consultas electorales, para evitar solapamientos que puedan «confundir» a los ciudadanos.

IV. EL REFERENDUM DE LA CONSTITUCION DE 1978

A diferencia del referéndum de 1976, en este caso las garantías fueron muy superiores y los resultados oficiales se hicieron públicos mucho antes. Se trata, pues, del *primer* referéndum plenamente democrático en el que los partidos tuvieron un relevante papel (16). Los dos datos más sobresalientes de esa consulta fueron el bajo nivel previo de movilización política de los ciudadanos y la importante abstención resultante. Por una parte, el método reservado de la negociación política entre las elites dirigentes de los partidos

(15) F. GARRIDO FALLA (ed.): *Comentarios...*, op. cit., pág. 2212; S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, 2 vols., Civitas, Madrid, 1982-1984, I, págs. 255 y 261.

(16) J. I. CASES MÉNDEZ: «Resultados y abstención en el referéndum español de 1978», en *REP*, núm. 6, nov.-dic. 1978, pág. 176; P. DEL CASTILLO VERA: «La campaña del referéndum constitucional», op. cit., págs. 157-159; J. COLOMER: «El referéndum», en *Razón y Fe*, núm. 972, enero 1979.

durante el proceso constituyente, y por otra, el carácter muy poco estimulante de la larga campaña oficial no invitaron a participar.

El voto afirmativo fue defendido por la práctica totalidad de los grupos políticos con representación parlamentaria, salvo los disidentes de AP, que rechazaron la Constitución, y los partidos que llamaron a abstenerse (nacionalistas vascos fundamentalmente). Entre los extraparlamentarios se produjo una coincidencia mayoritaria en el voto negativo o en la abstención desde muy diferentes perspectivas (ultraderecha, extrema izquierda, nacionalistas radicales) (17). Entre los que preconizaron el sí, la izquierda democrática argumentó su opción considerando que la Constitución suponía romper con el franquismo y establecer un marco suficiente de derechos y libertades con amplio respeto para las autonomías nacionales. Los centristas, por su parte, insistieron en la voluntad de concordia que traducía el nuevo texto fundamental, inédita en la tormentosa historia política de España.

La derecha contraria a la Constitución justificó su opción por el riesgo que, a su juicio, implicaba la introducción de la expresión «nacionalidades» para la unidad de España, así como por la concepción laica (enseñanza), «permisiva» (familia) y «socializante» (propiedad) de aquélla. En las antípodas, los nacionalistas radicales independentistas adujeron que el ejercicio del «inalienable» derecho de autodeterminación sería imposible con esa máxima norma del Estado. Particular importancia reviste la postura abstencionista del PNV, grupo decisivo en tal territorio, amparándose en unos inconcretos y supuestamente *superiores* «derechos históricos» del pueblo vasco, aun reconociendo —y acatando— el carácter democrático de la Constitución.

Efectivamente, tanto la campaña institucional —que incluso desincentivó— como la de los partidos (UCD y PSOE coparon más del 60 por 100 de los espacios de propaganda televisiva) fueron anodinas y reiterativas. Asimismo, la beligerancia del Gobierno en favor del voto afirmativo no tuvo tampoco una especial incidencia. Con todo, se trata de la primera campaña referendaria plenamente democrática hecha en la España posfranquista.

Lo más relevante fue, sin duda, el apreciable índice de abstención, sobre todo en el País Vasco y en Galicia, aunque por causas completamente diferentes en ambos territorios, al igual que en 1976: por la fuerte movilización política en un caso y por la tradicional fragmentación rural en el otro. Al margen de cuestiones técnicas, en realidad secundarias (deficiencias notorias del censo), fue el contexto político el que explica los resultados. El malestar ante el comportamiento no participativo de los partidos, el «desencanto» so-

(17) P. DEL CASTILLO VERA: *op. cit.*; véase el cuadro con la actitud de los grupos políticos en la pág. 163 y su análisis en las págs. 164-166.

cial frente al funcionamiento opaco de la *democracia real*, el desinterés ante los debates parlamentarios, la sensación de inutilidad a la hora de ir a votar ante la ausencia de una verdadera confrontación, la tardía incorporación de los jóvenes de dieciocho a veintiún años e incluso la complejidad del propio texto constitucional son los factores de fondo que permiten interpretar más adecuadamente los resultados (18).

Sin embargo, la relevante abstención que se produjo en el País Vasco tendría graves consecuencias políticas en el futuro, ya que, en este territorio, el clima de convivencia se iría deteriorando progresivamente (terrorismo con apreciable base popular de apoyo, tendencial división en dos comunidades de la población, radicalización y polarización interpartidista). Pese a ciertos intentos de minimizar el fenómeno abstencionista, de relativizar el afianzamiento del PNV y de resaltar el triunfo del sí entre los votantes, el caso es que los resultados del referéndum constitucional en el País Vasco generaron un innegable déficit de legitimidad del Estado, que sólo se subsanaría —al menos, en parte— tras aprobarse el Estatuto de Autonomía. No parece realista reducir la incidencia de la presión social ambiental o del activismo directo de relevantes fuerzas políticas nacionalistas en ese contexto (19).

(18) J. I. CASES MÉNDEZ: «Resultados y abstención...», op. cit., págs. 181-183.

(19) A. DE BLAS GUERRERO: «El referéndum constitucional en el País Vasco», en *REP*, núm. 5, nov.-dic. 1978, págs. 205 y 210-211. Estos fueron los resultados en el País Vasco (en estos datos de elaboración propia no se incluyen los votos en blanco y los nulos dada su muy escasa relevancia):

| | Censo | Sí | % | No | % | Votantes | % | Absten. | % |
|----------------|-----------|---------|----------------|---------|----------------|----------|------|---------|------|
| Álava | 173.412 | 73.409 | { 71,4 42,3 | 19.726 | { 19,2 11,3 | 102.822 | 59,3 | 70.590 | 40,7 |
| Guipúzcoa | 504.389 | 139.777 | { 63,9 27,7 | 65.429 | { 30,0 12,9 | 219.032 | 43,2 | 285.357 | 66,6 |
| Vizcaya | 374.936 | 266.019 | { 71,6 30,4 | 78.036 | { 21,0 8,9 | 371.456 | 42,4 | 503.480 | 57,6 |
| TOTALES | 1.552.737 | 479.205 | { 68,9 33,9 | 163.191 | { 26,6 11,3 | 693.310 | 44,6 | 859.427 | 55,4 |

(En cada caso, el primer porcentaje se refiere a los votantes, y el segundo, al censo.)

Navarra mostró su singularidad al separarse de la tónica vasca y asemejarse más al conjunto español:

| | Censo | Sí | % | No | % | Votantes | % | Absten. | % |
|---------------|---------|---------|----------------|--------|----------------|----------|------|---------|------|
| Navarra | 361.243 | 182.207 | { 75,7 50,4 | 40.804 | { 17,0 11,2 | 240.695 | 66,6 | 120.548 | 33,4 |

V. LOS REFERENDA DEL PAÍS VASCO Y DE CATALUÑA

Desde un punto de vista jurídico-formal, hay motivos para mostrar perplejidad ante los decretos-leyes (13 y 14/1979, de 14 de septiembre) de convocatoria de sendos referenda, teniendo en cuenta la exigencia constitucional (art. 92.3) de una ley orgánica reguladora. Iniciados los procesos autonómicos vasco y catalán, pronto resultó constatable que los diferentes grupos políticos no cayeron en la cuenta de este problema, dada la urgencia política de la cuestión. Sin embargo, parece claro que el constituyente quiso reservar al ámbito de las leyes orgánicas determinadas materias consideradas relevantes, entre ellas el referéndum. Para «salvar» la dificultad técnica hay que interpretar de modo flexible el recurso al decreto-ley, entendiendo que los de convocatoria citados se limitaron a señalar el procedimiento aplicable a ambos casos (para no vulnerar los límites del art. 86.1 de la Constitución), dada la inexistencia de la ley específica, *sin* regular con carácter general la materia. Aun así, la carencia de base jurídica es manifiesta, ya que, en rigor, no era posible soslayar la exigencia de la ley orgánica, cuestión sustancial y no sólo formal (20). No fue, desde luego, un buen comienzo que se explica por el predominio de necesidades políticas directas que prolongaron el período constituyente durante la primera legislatura.

Preocupación común en la gran mayoría de los grupos políticos en ambas nacionalidades fue la de combatir la abstención, especialmente en el País Vasco, ya que una notable fuerza radical antisistema, HB (vinculada al terrorismo de ETA), la preconizó. No obstante, no deja de ser muy significativo ver el cambio de actitud «táctica» de esta formación: en 1978 propugnó el *rechazo* de la Constitución, pero ahora se limitó simplemente a llamar a la abstención. Se trata de algo más que de un matiz, ya que HB sabía que aquélla podía ser rechazada por una parte del pueblo vasco, dado su carácter «español»; pero, en cambio, más difícil era no admitir el Estatuto de Autonomía, reivindicación hondamente sentida por la mayoría de los ciudadanos. En otras palabras: era más cómodo refugiarse en la abstención que defender el impopular voto negativo: el coste político, en términos de aislamiento, hubiera sido algo mayor en caso contrario. Otra cuestión es que, a continuación, dicho grupo no haya hecho más que ahondar las distancias políticas con los grupos democráticos.

(20) E. LINDE PANIAGUA: «Anotaciones a los decretos-leyes de convocatoria de los referenda autonómicos en el País Vasco y Cataluña: vigencia de la Constitución y reserva de ley orgánica», en *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 5, invierno 1979-80, págs. 113-114, 116 y 119.

Dada la irrelevancia de los grupos que preconizaron el no (AP y los «últimas» españolistas), la verdadera polarización se produjo en el País Vasco entre el sí (PNV, PSOE, UCD y PC) y la abstención (HB y la extrema izquierda) (21). En este contexto adquirió una posición central privilegiada el PNV frente al Gobierno Suárez y frente a HB. Por una parte, impuso sus tesis (incluyendo la cláusula *historicista*) en la negociación del Estatuto, y por otra, apareció como el único factor creíble de estabilidad para evitar un peligroso vacío político. Para comprender estas circunstancias hay que destacar las peculiaridades de la transición de la dictadura a la democracia en el País Vasco, que acabarían generando un antagonismo radical entre los diferentes «campos». Al margen de algunas explicaciones clásicas, como el bajo nivel de la cultura política democrática de los vascos, los mitos foralistas o el substrato milenarista de tipo esencialista, hay que considerar otros factores más directos. En este sentido, es interesante comparar el caso vasco con el catalán: en el primero no existió nada parecido a la Asamblea de Cataluña como amplio y profundo movimiento democrático unitario de la sociedad civil. A continuación no hubo en la izquierda vasca una fuerza semejante al PSUC, cuyo papel a la hora de vincular a los sectores progresistas autóctonos con los trabajadores inmigrados fue clave, además de su inequívoca apuesta por la democracia y por la autonomía. Por lo demás, resultó imposible repetir en *Euskadi* la «operación Tarradellas», que tan buenos resultados le había dado al Gobierno Suárez y a los grupos moderados, dadas las fuertes divisiones que el Gobierno vasco en el exilio suscitaba (por cierto, tanto en el Estado como en la «comunidad nacionalista»). Finalmente, la particular y reiterada torpeza de las fuerzas de orden público contribuyó a crispar y a exacerbar al máximo las tensiones, dados sus innumerables abusos represivos, apenas controlados por el Gobierno Suárez.

Por tanto, la divisoria clásica entre derechas e izquierdas se vio desplazada por el eje central vasquismo/españolismo («estatalismo»), aunque durante la campaña la confrontación se produciría sobre la conveniencia o no del propio Estatuto de Gernika («primer paso» para unos, «producto de la reforma española» para otros). El bloque estatutista enfatizó la recuperación del autogobierno, de las instituciones y de amplias competencias que permitirían modernizar el País Vasco. Por el contrario, los *abertzales* radicales denunciaron el carácter «antiobrero» y «antivasco» de la Constitución, que inutilizaría cualquier Estatuto emanado de la misma (22). La intensa campaña

(21) P. DEL CASTILLO VERA: «Referéndum del Estatuto de Autonomía en el País Vasco», en *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 5, pág. 202.

(22) J. CORCUERA ATIENZA y A. PÉREZ CALVO: «En torno al referéndum de auto-

del Consejo General Vasco tuvo efectos participativos, en particular al incrementarse de modo notorio el voto por correo, que permitía evitar la intimidación. En definitiva, aunque el porcentaje de abstención fue alto, la incidencia directa de HB fue bastante pequeña. En cualquier caso, el Estatuto fue refrendado por la mayoría absoluta del censo electoral en las tres provincias, naciendo, pues, con una más que suficiente base social de apoyo (23).

Por el contrario, en Cataluña el problema de la abstención era «técnico», pero no político, ya que la unanimidad fue prácticamente total en defensa del Estatuto de Sau. Dada la ausencia de confrontación, y dándose por descontada la aprobación, era difícil incentivar la participación. Es más, la machacona insistencia de los partidos, las corporaciones, las instituciones e incluso, *in extremis*, del presidente Tarradellas —el más reacio al texto pactado por los grupos parlamentarios—, en la necesidad de ir a votar afirmativamente, resultó contraproducente. El Estatuto fue aprobado sin problemas, pero con una fuerte abstención, que sorprendió a muchos observadores, ya que parecía contradecir el conocido anhelo histórico masivo de los catalanes por el autogobierno. En particular, se constata un retraimiento de la Cataluña «pobre» del interior rural (zonas de voto conservador y tradicionalmente apáticas en lo político) y también de algunas ciudades. En este último caso confluyeron abstencionistas muy diversos: desde capas acomodadas hasta sectores de reciente inmigración, grupos ambos muy poco autonomistas. Por su parte, el voto negativo predomina en las zonas conservadoras, pero no siempre necesariamente al manifestarse también en parte del cinturón industrial periférico.

El más alto porcentaje de votos afirmativos procede de los núcleos his-

nomía del País Vasco. Notas sobre el subsistema de partidos vascos», en *REP*, núm. 12, nov.-dic. 1979, págs. 190-191.

(23) La escasa incidencia directa de la campaña abstencionista se constata en el siguiente cuadro comparativo de participación:

| | Elecciones legislativas (1-III-79) | Elecciones locales (3-IV-79) | Referéndum del Estatuto (25-X-79) |
|------------------|--|------------------------------------|---|
| Alava | 68,8 % | 65,4 % | 63,2 % |
| Guipúzcoa | 65,8 % | 63,4 % | 59,8 % |
| Vizcaya | 65,2 % | 61,3 % | 59,0 % |

El voto afirmativo estatutista representa el 53,1 por 100 sobre el total del censo vasco; el negativo, el 3 por 100, y la abstención, el 39,8 por 100. Véase J. CORCUERA ATIENZA: *op. cit.*, pág. 194; P. DEL CASTILLO VERA: «Referéndum del Estatuto...», *op. cit.*, pág. 204.

tóricos de tradición nacional progresista. Por lo demás, debe reseñarse que la inmigración antigua fue ganada para la causa autonomista. No resultó clave, pues, la cuestión autóctonos/inmigrantes, sino el *status* y el *habitat*, coincidiendo objetivamente, de modo singular, zonas marginadas y desarrolladas (24). Por lo demás, las ventajas de la Disposición Transitoria 2.^a de la Constitución favorecieron, una vez más, el resultado final, ya que en Tarragona el porcentaje de votos afirmativos no superó la mayoría absoluta del censo electoral. En otras palabras: si el mecanismo del complejo artículo 151 se hubiese aplicado íntegramente, en este caso hubiera fracasado el proceso. Claro está que no es extrapolable este dato objetivo, ya que cada referéndum tiene una dinámica específica, pero un apoyo popular tan mediocre tradujo una preocupante desmovilización cívica (25).

V. LA LEY ORGANICA DE LOS REFERENDA

La rápida elaboración de la preceptiva Ley Orgánica de desarrollo constitucional se debió a la premura política suscitada por el proceso autonómico andaluz. Por una parte, debe reiterarse que los Estatutos vasco y catalán no se vieron afectados por tal norma exigida por la Constitución, y por otra, el problema se suscitó por la fecha pactada entre el Gobierno Suárez y la Junta de Andalucía, que obligó a acelerar los trámites. Para explicar el recurso a la Ley Orgánica hay que situar el debate en el nuevo contexto de involución autonómica a causa del viraje «racionalizador» de UCD, una vez resueltos los contenciosos vasco y catalán. En efecto, el partido del Gobierno quiso poner las máximas trabas posibles, negándose a acudir de nuevo al decreto-ley para convocar el referéndum de iniciativa autonómica en Andalucía y exigiendo la aprobación de la Ley Orgánica como condición para aceptarlo. Además, anunció que, a partir de ese momento, *todos* los procesos autonómicos deberían reconducirse a la vía ordinaria o «lenta» del artículo 143 (sin referéndum, con menores competencias y sin predeterminación de las instituciones de autogobierno).

(24) EQUIP DE SOCIOLOGIA ELECTORAL (UAB): «El referéndum del Estatuto de Autonomía en Cataluña», en *REP*, núm. 12, nov.-dic. 1979, pág. 213 y gráfico pág. 209.

(25) El Estatuto fue aprobado por el 88 por 100 de los votantes (53,2 por 100 del censo), pero con un 39,5 por 100 de abstención. Esta fue especialmente alta en Tarragona (45,4 %) y Lleida (41,8 %). A su vez, el voto negativo alcanzó el 7,8 por 100 de los votantes (4,7 % del censo), sobre todo en Barcelona y Tarragona. Véase F. OLLERO BUTLER: «El referéndum para la autonomía de Cataluña», en *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 5, invierno 1979-80, pág. 217, y cuadro pág. 216.

Esta Ley tiene un fuerte carácter desequilibrado, ya que se ocupa fundamentalmente de los referenda autonómicos, dejando pendientes muchas cuestiones y regulando de modo muy sumario las otras modalidades, sin apenas añadir novedades. Aunque el artículo 92 de la Constitución sólo se refiere al referéndum consultivo, remite precisamente en su epígrafe tercero a una ley orgánica *general*, pese a la inadecuación formal que ello parece implicar.

En las Cortes Generales se adoptó el procedimiento legislativo de *urgencia*, y el debate parlamentario se centró casi exclusivamente en el referéndum de iniciativa autonómica, pasando prácticamente inadvertidos los demás (incluso el de Navarra, que, sorprendentemente, no es ni citado en la Ley). En el Congreso, los andalucistas y las izquierdas insistieron en el problema del bloqueo que podrían representar las provincias «descolgadas» del proceso autonómico especial, solicitando que no se prohibiera repetir el referéndum antes de cinco años. Asimismo rechazaron el endurecimiento que implicaba exigir previamente la expresa formalización de la adhesión de las Corporaciones Locales a la iniciativa autonómica del artículo 151 (si esta cláusula tenía la pretensión de ser algo más que un mero trámite, en rigor debería impedir la «reconversión» de una vía a otra en caso de fracaso de la especial: UCD no mantuvo este criterio, pero, en cambio, insistió en la obligatoriedad de mantener tal formalidad previa, obviamente con fines obstaculizadores). En la votación final, andalucistas, comunistas y nacionalistas vascos se pronunciaron en contra, mientras que UCD e incluso el PSOE (éste adujo que lo hacía para no dar excusas que impidieran celebrar el referéndum) avalaron tal proyecto.

Lo más asombroso ocurrió en el Senado, ya que, de acuerdo con la más férrea disciplina de voto, los grupos parlamentarios retiraron *todas* las enmiendas para aprobar tal Ley sin debate [¡ni siquiera corrigieron errores como el que sigue constando en el artículo 14.1.a), que, involuntariamente, excluye al Senado de las Cortes Generales!]. La fugaz oposición testimonial de los senadores vascos fue inútil, y, más que nunca, la Cámara Alta apareció como una mera caja de resonancia decorativa (27). En definitiva, el *iter* legislativo fue un simple trámite, en el que brilló por su ausencia una verdadera discu-

(26) E. LINDE PANIAGUA y M. HERRERO LERA: «El referéndum en la Constitución...», op. cit., pág. 30; L. AGUIAR DE LUQUE: «Participación política...», op. cit., pág. 14.

(27) Véanse los debates de la «Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre Regulación de las Distintas Modalidades de Referéndum», en el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 59, 28 dic. 1979, págs. 4033-4089, y en el *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 38, 15 enero 1980, págs. 1694-1721.

sión política, confirmándose la claudicación y el seguidismo de la mayoría parlamentaria.

Desde el punto de vista procedimental, esta Ley reitera que la autorización para celebrar cualquier referéndum es competencia exclusiva del Estado central (artículo 149.1.32 CE) y, más exactamente, del Gobierno y del Congreso de los Diputados. Pese al carácter general de este tipo de consultas, se confirma la provincia como circunscripción electoral, desconsiderando otras posibilidades, sobre todo en materia autonómica. Con todo, uno de los elementos más discutibles de esta norma es el restrictivo criterio en cuestiones tales como la propaganda y el acceso a los medios de comunicación social, ya que los reserva con carácter monopólico a los grupos políticos con representación parlamentaria en proporción a su fuerza en escaños, no en votos populares, favoreciendo descaradamente, además, a las grandes formaciones. Se aplica un criterio mecánico, que equipara el referéndum a las elecciones generales, cuando son dos tipos de consulta diferentes, cada una con su propia lógica independiente. Si algún sentido tenía el referéndum era el de ser complemento de la democracia representativa, pero con esta regulación ni siquiera eso es posible, dada la más completa subordinación partidista establecida. No dejan de ser involuntariamente irónicas estas medidas cuando lo que se pretende, en teoría, es ampliar la participación popular y la eventual defensa de los derechos de las minorías (28).

Con relación al referéndum consultivo, la Ley Orgánica se ha limitado a introducir dos únicas novedades: la autorización por mayoría absoluta del Congreso y la exigencia de que la propuesta sea aprobada por la Cámara en los términos exactos en los que será sometida a la opinión pública. En los referenda constitucionales se exige que las Cortes comuniquen previamente al presidente del Gobierno el proyecto aprobado, lo que parece poco congruente con el principio establecido en sus disposiciones generales, que confieren a éste la iniciativa exclusiva (véase art. 2.2 y 7).

Por el contrario, la Ley es mucho más minuciosa a la hora de regular los referenda autonómicos y, en particular, el de tipo procedimental del artículo 151 de la Constitución, el único en el que la participación cívica es determinante para su validez. En este caso, el legislador optó por endurecer e innovar a la vez: exigencia de que las Corporaciones Locales especifiquen for-

(28) P. CRUZ VILLALÓN: «El referéndum consultivo...», op. cit., pág. 164; J. PÉREZ ROYO: *La reforma de la Constitución*, op. cit., págs. 181-182; M. R. RIPOLLÉS SERRANO: «Notas acerca de la Ley Orgánica sobre Regulación de las Distintas Modalidades de Referéndum», en VARIOS: *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Facultad de Derecho/Universidad de Valencia, Secretariado de Publicaciones, Valencia, 1980, pág. 337.

malmente la elección de la vía especial para dar validez al proceso y penalización durante cinco años en el caso de que el referéndum de iniciativa fracasase. Ninguna de estas dos condiciones está en la Constitución, y es obvio que se persiguió disuadir al máximo a cualquier otro territorio para que no se adentrase por esta senda (29). Aunque puede sostenerse la extensión analógica del artículo 143 al 151 en la cuestión de los plazos, no obstante, dadas las severas dificultades procedimentales de éste y el «agravio comparativo» discriminatorio frente a las nacionalidades históricas (la Disposición Transitoria 2.^a), no debería haberse introducido. Por una parte, el rigorismo formalista le permitió a UCD no convocar referéndum de iniciativa autonómica en el País Valenciano y en las Islas Canarias, ya que sus Corporaciones Locales no tuvieron la precaución de las andaluzas de hacer constar *expresamente* el artículo 151, y ello aplicando, con efectos retroactivos, la nueva Ley Orgánica frente a acuerdos válidamente aceptados antes de que tal exigencia fuera preceptiva. Por otra, la penalización temporal provocaría el muy grave problema político de Andalucía, que supuso el principio del fin para UCD.

La Ley no aclaró numerosos problemas interpretativos de este polémico tipo de referéndum de iniciativa autonómica: *a)* si es o no constitucional la prohibición de repetir la iniciativa fracasada; *b)* si pueden las provincias en las que sí triunfó constituirse en Comunidad especial, y *c)* si pueden las Cortes sustituir a las provincias «descolgadas». Las cláusulas restrictivas penalizaron precisamente a los territorios que mayor voluntad autonómica demostraron, y la fórmula jurídica resultó contraproducente (30). En suma, esta «Ley de Referéndum de Andalucía», como llegó a ser conocida, nació incluso con cierta presunción de inconstitucionalidad y con importantes lagunas, fruto de las presiones y de las improvisaciones en la rápida construcción del Estado de las Autonomías.

Unos cinco meses tras su aprobación, la Ley Orgánica de los Referenda tuvo que ser reformada en parte para resolver políticamente la contradicción que se generó entre la rigidez de la norma jurídica y la realidad social mayoritaria que se había manifestado de forma clara y rotunda en favor de la autonomía especial para Andalucía. La modificación introducida es realmente sustancial, siendo una auténtica ley-medida: aunque la mayoría absoluta afirmativa sobre el censo no se haya obtenido en todas y cada una de las pro-

(29) E. LINDE PANIAGUA y H. HERRERO LERA: «Comentario a la Ley Orgánica de Modalidades de Referéndum», en *Revista del Departamento de Derecho Político, UNED*, núm. 6, primavera 1980, pág. 89; L. AGUIAR DE LUQUE: «La Ley Orgánica de Referéndum: un comentario», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 58, invierno 1980, pág. 171.

(30) S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público...*, op. cit., pág. 257.

vincias, el proceso autonómico especial podrá proseguir si la mayoría absoluta *global* del censo del territorio que pretenda constituirse en Comunidad supone el triunfo del sí. Complementariamente se reconocieron efectos retroactivos válidos al referéndum del 28 de febrero de 1980, y, mediante una segunda Ley Orgánica, las Cortes Generales suplieron la iniciativa autonómica de Almería para incorporarla al resto de Andalucía.

Aunque el procedimiento del artículo 151 ya no volvería a utilizarse, el cambio debe reputarse inconstitucional, ya que modifica literalmente las cláusulas de la norma fundamental al respecto, sin someterse a los trámites previstos para su reforma. Ciertamente es que la no impugnación posterior y la prolongación del proceso constituyente en el despliegue autonómico han subsanado materialmente dicha irregularidad jurídica, pero la fórmula no fue, por cierto, la mejor (31).

El proceso andaluz es interesante porque rompió el modelo clásico, que preveía autonomía política exclusivamente para las tres nacionalidades históricas, y, además, los resultados del referéndum fueron una sorpresa general ante la aparición de una poderosa reivindicación territorial antaño casi inexistente. Las presiones de los andalucistas, de las izquierdas y hasta de una parte de UCD (el ex ministro Clavero Arévalo) obligaron al Gobierno Suárez a tomar en consideración diversas propuestas para desbloquear el *impasse*. Lo más correcto hubiera sido suprimir la prohibición de repetir el referéndum antes de cinco años; pero, para UCD, el coste político de convocar otro y solicitar el voto afirmativo hubiera sido excesivo. Tras la derrota que supuso para este partido el 28 de febrero de 1980, un nuevo referéndum estaba completamente descartado (32).

El inesperado pacto entre UCD y el PSA (sept. 1980) tampoco funcionó (utilizar en exclusiva el artículo 144, esto es, delegar tan sólo en las Cortes Generales todo el proceso autonómico andaluz), ya que las izquierdas lo rechazaron frontalmente: el PSOE, en particular, jugó muy fuerte esta baza, consiguiendo finalmente doblegar a UCD y desprestigiar a los andalucistas. Por consiguiente, se acabó imponiendo la manipulación del derecho antes citada, capitalizando entonces todo el éxito político los socialistas (33).

(31) L. ORTEGA: «La inconstitucionalidad de la reforma de la Ley Orgánica de Referéndum», en *Revista de Administración Pública*, núm. 97, enero-abril 1982, página 173.

(32) L. ORTEGA: *op. cit.*, págs. 184-198.

(33) Véanse los debates en el *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 45, 5 marzo 1980, págs. 1977-1989, y núm. 84, 2 diciembre 1980, págs. 4275-5280, y en el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 123, 23 octubre 1980, págs. 7782-7783, y núm. 127, 11 noviembre 1980, págs. 7963-7972.

VII. EL REFERENDUM DE INICIATIVA AUTONÓMICA
DE ANDALUCÍA EN 1980

A diferencia de las nacionalidades históricas, en las que el constituyente dio por supuesta una suficiente voluntad autonómica, en Andalucía hubo que probarla para equipararse a aquéllas. El 28 de febrero de 1980 se rompió el principio de reserva implícita de la autonomía para aquéllas, siendo la primera y única vez en la que se utilizó el artículo 151 de la Constitución en toda su integridad. Mientras que para el País Vasco y para Cataluña hubo pleno consenso entre los grupos políticos (con la única excepción relevante de HB en el caso vasco), no ocurrió lo mismo en éste. La sorprendente irrupción electoral del PSA en 1979 obligó al PSOE y al PCE a replantear su política autonómica, impregnándose de cierto andalucismo para hacer frente a ese nuevo reto. Las bases del futuro Estatuto se pactaron entre los principales partidos (Antequera), pero el restrictivo viraje de UCD daría paso a una dura confrontación.

Las dificultades no pudieron ser mayores para las formaciones que apostaron por la autonomía especial, afectando al censo, la financiación, la campaña, los medios de comunicación social y la propia pregunta. Una vez más, los abundantes errores del censo no fueron debidamente subsanados tras una previa y oportuna actualización, cuestión crucial en este caso por la importancia del riguroso *quorum* exigido por la Constitución. La financiación pública se redujo sustancialmente (el 50 por 100 con relación a los referenda vasco y catalán), y sólo la presión del presidente de la Junta, Rafael Escuredo, arrancarían nuevos créditos (34). La duración de la campaña fue asimismo menor (quince días frente a los veintiuno en el País Vasco y en Cataluña) y, además, no se dio información institucional para incitar a participar, ya que UCD alegó que el acuerdo de la Junta no había sido unánime, a diferencia de los casos anteriores. Especialmente grave fue la actitud de los medios de comunicación social públicos, que, de entrada, no contrataron espacios de propaganda para la consulta, negándose incluso el Gobierno central a otorgar espacios al presidente de la Junta, con el argumento de que éste no era «neutral» (debe recordarse que, por ejemplo, el Consejo General Vasco hizo campaña oficial en favor del sí al Estatuto de Guernika cuando la abstención fue una clara opción política en *Euskadi*) (35). Finalmente, se emitieron los es-

(34) L. ORTEGA: «La inconstitucionalidad...», op. cit., pág. 180.

(35) P. DEL CASTILLO VERA: «Referéndum en Andalucía en aplicación del artículo 151 de la Constitución», en *Revista del Departamento de Derecho Político, UNED*, núm. 6, primavera 1980, pág. 176.

pacios publicitarios gratuitos, pero con una evidente distorsión (UCD se reservó casi el 50 por 100 del tiempo de emisión) y tan sólo en la última semana de la campaña, todo ello sin considerar que la programación televisiva regional no se captaba en todo el territorio. Por último, el texto de la pregunta no puede ser más confuso, y, no por casualidad, rehúye los términos «autonomía» y «Andalucía». En rigor, la increíble formulación contradecía el artículo 3.1 de la Ley Orgánica de los Referenda, que exige «claridad» en todas las cuestiones que se sometan a consulta popular (36).

A lo largo de la campaña se polemizó sobre las diferencias entre el artículo 143 y 151 para acceder a la autonomía, resultando constatable el desarrollo de un genérico sentimiento andalucista, y sobre todo se manifestó una fuerte polarización entre la derecha y la izquierda. El factor desencadenante del conflicto fue el obstruccionismo de UCD y su consigna abstencionista. Este partido contó con anular jurídicamente el referéndum, ya que, sumando sus propios votos y los de la derechista *Coalición Democrática*, además de la habitual abstención «técnica» (un 30 por 100), eran exiguas las fuerzas favorables a la autonomía especial. Por lo demás, la prensa andaluza, casi sin excepción, fue favorable al Gobierno central. Sin embargo, el silencio de la televisión tuvo un efecto *boomerang* revulsivo, y, por su parte, el grueso de las radios fue favorable a la participación (37).

La Junta adoptó una beligerante actitud participativa, contando con el masivo apoyo de socialistas y comunistas, los principales protagonistas del proceso. Por su parte, los andalucistas utilizaron, a veces, argumentos demagógicos y populistas muy infortunados (38). La propia votación también sufrió ciertas irregularidades menores: ausencia de papeletas con el sí en algu-

(36) El texto de la pregunta fue: «¿Da usted su acuerdo a la ratificación de la iniciativa prevista en el artículo 151 de la Constitución, a efectos de su tramitación por el procedimiento establecido en dicho artículo?» Véase A. PORRAS NADALES: «El referéndum de iniciativa autonómica del 28 de febrero en Andalucía», en *REP*, número 15, mayo-junio 1980, pág. 179.

(37) A. CHECA: «El referéndum andaluz del 28 de febrero de 1980. Un análisis de sus resultados», en *Revista de Estudios Regionales*, núm. 5, enero-junio 1980, pág. 265. Los sondeos, al sumar errónea y mecánicamente los votos del centro y de la derecha y la abstención «natural» daban unas previsiones muy altas de no participación, estimadas en el 57,9 por 100 en toda Andalucía. La Junta, por el contrario, invertía los términos de esa misma proporción. Véase el cuadro provincial en A. PORRAS NADALES: «El referéndum de iniciativa...», op. cit., pág. 184.

(38) Para el PSA, el Gobierno central sólo concedía autonomía «a las metralletas o al capital» —en referencia, de acuerdo con el tópico más vulgar, al País Vasco y a Cataluña, respectivamente—, pero no a un pueblo «desheredado» como el andaluz. Lamentable simplificación que se descalifica a sí misma. Véase A. PORRAS NADALES: op. cit., pág. 183.

nos colegios electorales, papeletas impresas que hacían referencia al artículo 143 e inesperado aumento del censo electoral durante la madrugada del día 29 en Jaén y Almería.

En ese referéndum se invirtió ligeramente la constante tendencia al aumento de la abstención (participó el 64,2 por 100 del censo), quedando claro que UCD fracasó al respecto, menos en su «feudo» de Almería. La otra sorpresa fue el alto porcentaje de votos afirmativos (globalmente, el 55,8 por 100 del censo, aunque con fuertes diferencias interprovinciales, que oscilan entre el máximo de Sevilla, con el 64,8 por 100, y el mínimo de Almería, con el 42,3 por 100, previo a los recursos judiciales). En el primer recuento provisional, Jaén y Almería no alcanzaron el preceptivo *quorum*, pero, tras los sucesivos recursos electorales ante la Audiencia Territorial de Granada, ésta modificó, con rigor, los resultados de la primera provincia, que consiguió superar así el listón. Los resultados de Almería (tras las masivas impugnaciones, el sí alcanzaría el 47 por 100 sobre el censo) no deben dar pie a las teorías «murcianistas» (afinidad con «Levante»), escaso andalucismo), sostenidas por reducidos sectores conservadores (en muchas comarcas fronterizas, el sí fue superior al 50 por 100), ya que la explicación radica en la persistencia de la red caciquil y en el papel clave de los alcaldes, mayoritariamente de UCD (39). Por su parte, el NO fue muy bajo, salvo en algunas zonas atrasadas y mal comunicadas de Andalucía oriental, aunque el voto en blanco (otra de las opciones posibles defendidas *in extremis* por UCD para intentar salvar la incongruencia de convocar un referéndum y pedir a los ciudadanos que no acudan a votar) aumentó bastante (de un 2 por 100 habitual a un 7 por 100 en esta ocasión).

En definitiva, en tres provincias la participación fue alta y los resultados afirmativos abrumadores (Cádiz, Córdoba y Sevilla, éste, el caso más espectacular); en otras tres, bastante elevada y con clara victoria para el sí (Granada, Huelva y Málaga), y sólo en dos la movilización fue baja y el resultado muy apurado o incluso insuficiente (Jaén y Almería). Los resultados fueron un contratiempo muy desagradable para UCD y su Gobierno, ya que no se los esperaban en absoluto: las magnitudes de sus pérdidas son muy considerables (el 60 por 100 del electorado centrista no siguió a su partido), mientras que el auge de los autonomistas es muy elevado. Algunos comentaristas y publicistas quisieron interpretar los resultados de este referéndum fundamentalmente como un voto de castigo al Gobierno Suárez, minimizando la voluntad autonomista del pueblo andaluz o, como mucho, considerando que sólo el

(39) A. CHECA: «El referéndum andaluz...», op. cit., pág. 260. Para los resultados provisionales, véase *idem*, págs. 265-277.

sentimiento del «agravio comparativo» frente a las nacionalidades históricas lo habrían movilizado. Aunque ambos elementos son, en parte, ciertos, no puede negarse el auge del autonomismo como tal. Este episodio confirmaría el predominio de las izquierdas en Andalucía y el principio de la grave crisis de UCD, que la acabaría conduciendo al colapso. En cualquier caso, al margen del inicial debate sobre el alcance de los resultados, el entrecruzarse argumentos jurídicos y políticos, el mapa partidista general empezó a variar a partir de entonces (40).

VIII. LOS REFERENDA ESTATUTARIOS DE GALICIA EN 1980 Y DE ANDALUCIA EN 1981

No dejan de ser muy singulares los avatares del proceso autonómico de Galicia, la tercera nacionalidad histórica que, tan sólo por esta circunstancia, pudo optar por el procedimiento especial suavizado. Por lo demás, el predominio de los partidos «estatalistas» y, en particular, del centro-derecha fue aplastante: la reivindicación autonomista máxima fue entonces defendida sólo por pequeñas minorías activistas, sumándose el partido del Gobierno central a la misma, convencido de poder controlar cualquier estructura de poder territorial, dada su completa hegemonía en Galicia, basada en tradicionales redes caciquiles.

Aunque el Anteproyecto de Estatuto fue el resultado de un pacto básico entre las principales fuerzas políticas, éste fue profundamente modificado por la Comisión Constitucional del Congreso, imponiendo UCD unilateralmente sus restrictivas tesis, que degradaban la futura autonomía política de Galicia a poco más que una mera descentralización administrativa. En particular, desaparecían las atribuciones exclusivas de la futura Comunidad en el ámbito competencial, dependiendo para su desarrollo de la discrecional voluntad del Estado central. Naturalmente, UCD se quedó sola en la defensa de ese texto; pero, dada su privilegiada posición dominante en Galicia, confió en imponerlo. Sin embargo, no contó con el desastre andaluz y con la ofensiva frontal de las oposiciones: ante las primeras grietas internas, UCD tuvo que ceder para recomponer sus filas y reestablecer, al menos en parte, el consenso con los principales grupos parlamentarios. De ahí que, finalmente, tras casi diez meses de parálisis, se retiraran las cláusulas restrictivas, homologándose el

(40) P. DEL CASTILLO VERA: «Referéndum en Andalucía...», *op. cit.*, pág. 179; A. CHECA: *op. cit.*, págs. 252 y 281; A. PORRAS NADALES: «El referéndum de iniciativa...», *op. cit.*, pág. 190. Asimismo, F. ALVAREZ PALACIOS y otros: *Andalucía dijo sí*, Ed. A. Llorca, Sevilla, 1980.

Estatuto gallego con el vasco y con el catalán. Jurídicamente, no deja de ser insólita esa larga fase de «congelación», ya que la Constitución prevé un estricto plazo de dos meses para la negociación del proyecto en la Comisión: un ejemplo más del uso manipulativo de las normas por causas políticas (41).

Este tormentoso *iter* no fue el mejor modo para interesar al pueblo gallego en la autonomía, ya de por sí muy poco participativo. En este sentido, no pueden extrañar los resultados del referéndum del 21 de diciembre de 1980: se preveía una alta abstención, pero no tan enorme como la que finalmente se produjo. Es cierto que se conjugaron causas diversas, pero las explicaciones menos ingratas para los dirigentes políticos no son las determinantes (errores censales, mal clima, deficientes comunicaciones, dispersión de la mayoritaria población rural), sino el tradicional distanciamiento entre los ciudadanos y el poder, la desconfianza popular en las instituciones y en los partidos y la subordinación económica y social de Galicia. En definitiva, lo más preocupante es constatar que el texto estatutario fue aprobado por una franca *minoría* del pueblo gallego (inferior, incluso, a una cuarta parte del censo electoral), naciendo el autogobierno en medio de la indiferencia y del escepticismo generales (42).

Asimismo, el referéndum estatutario andaluz del 20 de octubre de 1981 se hizo tras una campaña fría y apática. Por una parte, los líderes políticos estatales se dedicaron a las elecciones del Parlamento gallego, que se hicieron el mismo día, y por otra, una buena parte del pueblo andaluz expresó su perplejidad ante este segundo referéndum en su territorio. En efecto, muchos ciudadanos estaban convencidos de que el referéndum procedimental de iniciativa ya había aprobado el Estatuto, de ahí la sorpresa al verse inesperadamente convocados a otra consulta de ratificación. No pueden sorprender, por tanto, los niveles de participación, bastante inferiores a los del referéndum del 28 de febrero de 1980. La explicación radica en el hecho de que el primero fue un referéndum de confrontación y el segundo de mera convalidación unánime. Con todo, el Estatuto de Carmona fue aprobado por más de la mitad del censo electoral territorial (43).

(41) R. MÁIZ y X. A. PORTERO: *As institucións políticas no Estatuto de Autonomía para Galicia*, La Coruña, 1988, págs. 42-45.

(42) La abstención alcanzó nada menos que el 71,7 por 100, y el voto afirmativo representó tan sólo el 20,7 por 100 del censo electoral (el 73,7 por 100 sobre los votantes). Véase S. SÁNCHEZ GONZÁLEZ: «Referéndum sobre el Estatuto de Autonomía de Galicia», en *RDP*, núm. 9, primavera 1981, pág. 220. Asimismo, VARIOS: «Referéndum autonómico de Galicia», en *La Voz de Galicia*, La Coruña, 1981.

(43) La participación fue del 54 por 100, obteniendo el sí el 89,9 por 100; el no el 7,2 por 100, y los votos en blanco y nulos, el 9,9 por 100. Véase P. MELLADO PRADO:

IX. EL REFERENDUM SOBRE LA OTAN EN 1986

El 12 de marzo de 1986 se confirmaría por clara mayoría la pertenencia de España a la OTAN, tras la primera utilización del referéndum consultivo, el episodio político más conflictivo de los sometidos a la opinión pública. Por una parte, es muy llamativa la notable disparidad entre los sondeos previos (prácticamente todos daban la mayoría al no) y los resultados definitivos finales, y por otra, no pudo ser más contradictoria la actitud de los principales partidos. En el primer caso, el liderazgo del presidente del Gobierno y la utilización masiva de los medios de comunicación social serían determinantes para producir el vuelco. En el otro, es singular ver al PSOE, un partido de tradición histórica neutralista, ser en tal ocasión defensor en solitario del voto afirmativo en favor de un bloque político-militar. Como, asimismo, observar la actitud abstencionista de la derecha conservadora y la ambigua «libertad de voto», preconizada por los nacionalistas moderados vascos y catalanes, todos ellos partidarios de la OTAN.

La incorporación de España a esta estructura se hizo por etapas: tras la autorización parlamentaria (octubre 1981) y la adhesión formal (mayo 1982), la intensa confrontación que se suscitó entre el débil Gobierno de UCD, presidido por Calvo Sotelo, y la oposición de las izquierdas, fundamentalmente la del PSOE, parecía presagiar una precaria permanencia de España en la OTAN. Sin embargo, tras la alternancia se abrió una larga etapa de espera. En efecto, el Gobierno socialista fue cambiando paulatinamente su anterior punto de vista, dando paso a una política de «ambigüedad calculada», que preparó la justificación de la revisión. La opinión pública española seguía siendo mayoritariamente contraria a la OTAN y, en todo caso, favorable a celebrar un referéndum sobre la cuestión, tal como el PSOE había prometido durante la campaña electoral de 1982. La derecha y los nacionalistas conservadores rechazaron modificar la decisión aprobada en su día por las Cortes, mientras que los grupos situados a la izquierda de los socialistas exigían la consulta con objeto de *salir* de la OTAN.

El desbloqueo del ingreso de España en la Comunidad Europea fue decisivo, teniendo como contrapartida implícita el compromiso del Gobierno de mantenerse en la Alianza Atlántica, como empezaron a denominarla los socialistas. La política exterior española se fijó en un «decálogo» en el que se introdujeron algunas concesiones a los neutralistas para hacer más aceptable la renuncia a salir de la OTAN. El XXX Congreso del PSOE (diciembre de

«El referéndum sobre el Estatuto de Autonomía andaluz», en *RDP*, núm. 13, primavera 1982, pág. 213.

1984) ratificó, como no podía ser de otro modo, dado el estrecho control del aparato, la nueva orientación, y a partir de ese momento el Gobierno se volcó en la tarea de modificar la percepción social de la cuestión (44).

Interesadamente, el PSOE argumentó la necesidad de hacer el referéndum para «cumplir el programa» y mostrar, así, su modo «ético» de hacer política. En realidad, durante la campaña electoral de 1982 defendió tal convocatoria con objeto de *salir* de la OTAN, pero, a continuación justificó su viraje aduciendo que, desde el Gobierno, la valoración de la cuestión no podía ser la misma que la del partido cuando estaba en la oposición. Así, señaló que mantenerse en la OTAN no subordinaría a España, que la vinculación europea exigía la solidaridad y corresponsabilidad atlántica (obviando deliberadamente la situación irlandesa) y que «aislarse» tendría graves consecuencias económicas (aumento del paro, restricción de las exportaciones y pérdida de las «nuevas tecnologías»). Poco importa que estos últimos argumentos no sean de recibo, analizando la situación de Portugal, Grecia y Turquía: el caso es que surtieron efecto social.

Se añadió que la neutralidad era ya imposible y costosa y que rechazar la OTAN sería una «catástrofe» para los aliados por el «desequilibrio» que supondría (ignorando el que significó la entrada de España en aquella) y un serio «desprestigio» internacional para el Gobierno, insinuando incluso riesgos «desestabilizadores». Por una parte, el Gobierno presionó a la opinión pública señalando la falta de alternativas (el «¿quién gestionará el no?», con el que amenazó Felipe González) o el riesgo de rupturas internas (la reciente catástrofe de UCD como ejemplo), y por otra, se dijo que la OTAN «modernizaría» a las Fuerzas Armadas y acabaría con los riesgos golpistas.

Como es sabido, para suavizar las reticencias de buena parte de su electorado, el PSOE añadió tres condiciones para pedir el voto afirmativo. Sin embargo, ninguna de ellas disminuye realmente la intensidad de la pertenencia al bloque occidental. La no integración en el mando militar de la OTAN es irrelevante, pues España forma parte del Comité militar y del Grupo de

(44) Hasta 1984, el rechazo popular era claro: el 50 por 100 NO y el 20 por 100 sí, no definiéndose el resto. Tras el XXX Congreso del PSOE, la nueva postura surtió efecto, retrocediendo el NO al 40-45 por 100, pero sin que el sí avanzase. La intensa campaña del Gobierno socialista a partir de octubre de 1985 redujo algo más el rechazo (el 37-40 %). La convocatoria final del referéndum, las matizaciones de la pregunta y la presión del Gobierno central disminuyeron el rechazo (el 34 %) y aumentaron, por primera vez, la aceptación (el 25-30 %). El espectacular vuelco final se produciría durante la campaña, al comprometerse muy a fondo y de modo directo el presidente del Gobierno. Véase EQUIP DE SOCIOLOGÍA ELECTORAL (UAB): «El referéndum del 12 de marzo de 1986 sobre la permanencia de España en la OTAN y sus consecuencias para el sistema político», en *REP*, núm. 52, julio-agosto 1986, págs. 207-208.

planes nucleares, además de otros veinte organismos similares, ya que son inseparables los niveles político y militar. A continuación, la no nuclearización no afecta a los acuerdos bilaterales con los EE. UU., y el tratado de 1979 no fiscaliza el control en los casos de «emergencia», que éstos deciden unilateralmente. Por último, la reducción de efectivos militares de los EE. UU. en España en ningún caso afectará a las bases fundamentales.

Para las derechas (CP), el referéndum era «absurdo, innecesario, costosísimo y peligroso». A su juicio, el PSOE lo convocaba exclusivamente por razones internas de partido, dividía de forma artificial a los españoles y sentaba un grave precedente. Desde su perspectiva, la consulta era un fraude, ya que vulneraría la democracia representativa desde el momento en que el 93 por 100 de los parlamentarios había avalado la presencia de España en la OTAN. No deja de ser un tanto irónico que AP, el principal partido defensor de la democracia directa durante los debates constituyentes, se convirtiera ahora en su principal adversario. En consecuencia, la derecha conservadora decide *abstenerse*, anunciando que *no* se sentirá vinculada por el resultado. Es evidente que con ello confió exclusivamente en desgastar al Gobierno, dando por supuesto que triunfaría el sí. Incluso, en el peor de los casos, parecía difícil abandonar la OTAN por el enorme costo político que ello hubiera tenido.

Para los nacionalistas conservadores vascos y catalanes la «libertad de voto» tenía sus riesgos, pues, pese a su atlantismo, alentaron el «voto de castigo» contra el Gobierno central. Además, PNV y CiU no quisieron enfrentarse a parte de su electorado, sensible a los argumentos contrarios a la OTAN. Así, pues, o asumían un similar papel manipulador al del PSOE para convencer del sí a sus electores, o se inhibían, confiando en el resultado *global* favorable a aquélla. Tras el referéndum, los nacionalistas interpretaron los resultados *exclusivamente* como rechazo del Gobierno central, si bien, en rigor, el voto negativo es inseparable de la oposición a la OTAN por mucho que se quiera minimizar. Oficialmente, el PNV y CiU no sintonizaron con los ciudadanos de sus nacionalidades, aunque supieron rentabilizar su ambigüedad. Esta política, no obstante, provocó algunas divisiones internas en el PNV (Arzallus/Ardanza frente a Garaikoetxea) y, en menor medida, en CiU (Pujol expresó su gran preocupación por el triunfo del NO en Cataluña, tan poco «europeísta», a su juicio, si bien Roca había alentado en esa dirección a los militantes). Lo más paradójico fue constatar el alivio posterior del PNV y de CiU dando por bueno el sí «español» y el NO propio. Resulta, sin duda, un tanto chocante ver a partidos nacionalistas regocijarse por el triunfo global del sí, conseguido gracias a los «españoles», y celebrar, a la vez, la derrota del Gobierno central en sus nacionalidades.

Finalmente, en el rechazo de la OTAN se produjo una confluencia de sectores muy heterogéneos, sobresaliendo al respecto el activismo de los comunistas. Los grupos situados a la izquierda del PSOE hicieron una oposición congruente con su política tradicional, denunciando la división del mundo en bloques y criticando la renuncia al neutralismo y la opción armamentista. La principal carencia de la plataforma anti-OTAN fue la de no poder polarizar el debate sobre estas cuestiones, dejándose arrastrar al terreno más favorable para el Gobierno: el del plebiscito sobre su continuidad o no. Es decir, en cuanto el referéndum dejó de ser un asunto de política exterior para convertirse en interior, la suerte estaba echada (45).

En efecto, la campaña se convirtió en un debate sobre el Gobierno socialista, de ahí que su máximo líder se convirtiera en el protagonista indiscutible de la misma. De entrada, la información institucional fue poco objetiva (el folleto divulgativo sostenía varios tópicos de la «guerra fría»); a continuación, la distribución de espacios propagandísticos perjudicó a las opciones menores (dados los restrictivos criterios de la Ley Orgánica de los Referenda), y, por último, se añadió la polémica lingüística. Es ciertamente notable la incoherencia del decreto de convocatoria del referéndum, que prescindió de las disposiciones constitucionales y estatutarias en materia de bilingüismo. Por razones políticas, la Junta Electoral Central decidió, tras intensos debates, dar por buenas las papeletas con el voto escrito por el elector en su lengua propia (la Ley Orgánica de los Referenda *no* admite modificación alguna de aquéllas, art. 16.2). El PNV pudo polemizar sobre esta cuestión antes que sobre la OTAN, desviando la atención sobre un hecho *en ese momento* secundario.

Los resultados supusieron un incuestionable triunfo del PSOE por la considerable diferencia de trece puntos, imponiéndose en trece Comunidades Autónomas (destacan la singularidad del País Vasco y de Cataluña, a la que se sumaron Navarra y las Canarias). El voto afirmativo es superior en las áreas de fuerte implantación del PSOE (sobre todo en las Comunidades meridionales), aunque una parte de su electorado no siguió, en este caso, sus consignas. El voto negativo es muy variado y no coincide con ninguna fuerza política (salvo en el País Vasco y en Cataluña), distribuido de forma relativamente homogénea entre los más diversos sectores sociales, aunque con mayor contraste territorial. La abstención fue importante, pero algo menor de lo esperado, considerando el tipo de consulta electoral no personalizada que es un referéndum, el tema objeto del mismo, ya que la política exterior suele

(45) Véase, sobre los diferentes grupos, mi estudio «Partidos políticos y referéndum sobre la OTAN», Universitat Internacional de la Pau, Ponències i Comunicacions, Sant Cugat del Vallés, Barcelona, 1986.

involucrar menos a los ciudadanos, y la contradictoria actitud de los principales partidos (46).

El País Vasco es el caso más espectacular de rechazo, ya que el NO dobla al sí, y todo ello con una alta participación (el 66 por 100). La campaña «españolista» no hizo más que perjudicar al Gobierno central, y la rectificación lingüística llegó tarde. El masivo alineamiento de las bases del PNV con los antiatlantistas explica un resultado tan contundente (47). En Cataluña hay también una elevada coincidencia entre el voto negativo y la implantación de CiU, aunque, en este caso, no puede ignorarse la fuerte tradición de las izquierdas, como se comprueba en los resultados de muchas localidades importantes del cinturón industrial, en las que ganó el NO. Los dirigentes nacionalistas, los conservadores y los socialistas compartieron la interpretación, más cómoda para todos ellos, del «voto de castigo» al Gobierno central para diluir el rechazo objetivo de la OTAN en Cataluña.

En conclusión, «todos» afirmaron haber ganado: el PSOE, por razones obvias; la CP, por la gran abstención; los nacionalistas, porque se seguiría en la OTAN y se había castigado al Gobierno central, y las izquierdas neutralistas, por el alto porcentaje de rechazo. Sin embargo, no cabe hablar de victorias «morales», pues el triunfo real pertenece a la opción del PSOE. Su éxito fue plantear la consulta en términos internos, beneficiándose del conformismo social, del temor a indeterminadas consecuencias negativas y de las hábiles dotes de comunicador de su máximo líder (48). La incoherencia de las derechas muy pronto resquebrajaría su fórmula política (la CP), y, por su parte, las izquierdas alternativas se hicieron excesivas ilusiones sobre un vuelco electoral drástico, ignorando que un referéndum siempre tiene su lógica propia. Así, pues, al diluirse la cuestión de fondo y polarizarse la opinión pública sobre la continuidad o no del Gobierno central, se explican los resultados finales, que han supuesto un gran refuerzo para la legitimidad de la OTAN —por primera vez ratificada democráticamente por los ciudadanos de modo directo—, y que han cerrado definitivamente la transición en España.

(46) El sí representa el 52,5 por 100 de los votantes (el 31,2% sobre el censo); el NO, el 38,8 por 100 (23,7%), y la abstención, el 40,6 por 100. Al respecto, debe señalarse que la campaña abstencionista de la CP tuvo un escaso seguimiento: una parte de sus electores votó afirmativamente, y de modo directo, puede evaluarse el resultado de la desmovilización activa en un 10 por 100 aproximadamente. Véase EQUIP DE SOCIOLOGÍA ELECTORAL (UAB): «El referéndum del 12 de marzo...», op. cit., págs. 198-202.

(47) P. UNZUETA: «El referéndum sobre la OTAN en Euskadi», en *Sociedad vasca y política nacionalista*, ed. *El País*, Madrid, 1987, págs. 145 y sigs.

(48) EQUIP DE SOCIOLOGÍA ELECTORAL (UAB): «El referéndum del 12 de marzo...», op. cit., págs. 210-215.

X. BALANCE FINAL

De la experiencia referendaria democrática española se extraen diversas conclusiones. En primer lugar, el abundante uso del instrumento en la fase fundacional del nuevo régimen político para reforzar al máximo la legitimidad y el consenso generales. A continuación, el predominio absoluto de los referenda autonómicos, y ello no por casualidad, dada la centralidad de la cuestión. En efecto, se trata del único *cleveage* histórico aún no plenamente resuelto, ni siquiera tras la aprobación popular de los Estatutos de Autonomía. La transición democrática española consiguió eliminar de la *agenda* de los tradicionales problemas pendientes la cuestión religiosa, la militar y la social, pero no la del pleno encaje de las nacionalidades en un Estado común aceptado sin reservas. Con todo, los referenda territoriales han sido un útil medio político que ha permitido la libre expresión popular sobre una determinada concreción del autogobierno, mayoritariamente aceptada.

En el despliegue del Estado de las Autonomías es de sumo interés recordar que Andalucía rompió el proyecto inicial de la «clase política»: autonomía política tan sólo para las tres nacionalidades históricas y descentralización administrativa para las regiones. El inesperado triunfo de la iniciativa agravada obligó a replantearlo todo, Ley Orgánica de los Referenda incluida, y, por cierto, el episodio señaló el principio del fin para UCD.

A continuación se constata la enorme reserva de casi todos los partidos parlamentarios hacia el referéndum, desconfianza que traduce el temor a no poder controlar completamente el proceso político. El principal argumento antirreferendario fue el de la prioridad absoluta para consolidar una democracia representativa, aduciendo, de modo interesado e improcedente, el mal antecedente caudillista de la dictadura franquista y ciertas experiencias comparadas «desestabilizadoras».

Los recelos ante el referéndum se han reforzado con el tiempo: ya su ley reguladora fue un paso atrás con relación a la Constitución, de por sí muy restrictiva. En efecto, resalta el contraste entre la generosa asunción inicial de amplios mecanismos de participación directa en el Anteproyecto constitucional y los drásticos recortes introducidos en el texto definitivo por los principales grupos parlamentarios. Lo más paradójico es que en el sistema político español el protagonismo de los partidos es completo y los mecanismos institucionales creados no han hecho más que reflejar tal hecho; de ahí lo infundado de sus temores ante los pocos y subordinados referenda previstos en el ordenamiento.

Tras el referéndum de la OTAN puede afirmarse que, en lo sucesivo, será muy improbable una nueva utilización del mismo. Debe recordarse que se trata de un tipo de referéndum exclusivamente *consultivo* y que *sólo* puede convocar el Gobierno central, respaldado por su mayoría parlamentaria. Todo dependerá de si las circunstancias aconsejan en el futuro un eventual nuevo uso plebiscitario, pero la única experiencia conocida no invitará a su repetición, dada la alta y polarizada conflictividad que se manifestó.

Por último, una posibilidad difícil, pero no descartable a largo plazo, puede ser la del referéndum de reforma constitucional parcial y de los Estatutos especiales. No obstante, hoy existe una suerte de «pacto de hierro» entre el grueso de la «clase política» para no modificar formalmente tales normas fundamentales. El PSOE, en particular, es el que más firmemente se opone a ello, mientras que conservadores y nacionalistas a veces insinúan tal posibilidad, pero tan sólo por razones de política coyuntural. En realidad, salvo por parte de grupos muy minoritarios, no se plantea seriamente la modificación del actual modelo institucional y de las «reglas del juego» vigentes.

En definitiva, el referéndum no es en España un instrumento decisivo ni para impulsar la participación cívica autónoma ni para desbloquear el sistema. Tales obstáculos y limitaciones, tras la práctica de una década de uso democrático del referéndum, aconsejan una profunda revisión de su restrictiva regulación con objeto de hacer más real y creíble la soberanía popular y el derecho de participación política teóricamente reconocidos.

APÉNDICE

Resultados globales de los referenda celebrados en España desde 1976 hasta 1986:

1. Referéndum de la Reforma Política de 15 de diciembre de 1976:

| Electores | Votantes | A favor | En contra | En blanco | Nulos |
|------------|------------|------------|-----------|-----------|--------|
| 22.644.290 | 17.599.622 | 16.573.180 | 450.102 | 523.457 | 52.823 |

2. Referéndum Constitucional de 6 de diciembre de 1978:

| Electores | Votantes | A favor | En contra | En blanco | Nulos |
|------------|------------|------------|-----------|-----------|---------|
| 26.632.180 | 17.873.301 | 15.706.078 | 1.400.505 | 632.902 | 133.786 |

3. Referéndum del Estatuto de Autonomía para el País Vasco del 25 de octubre de 1979:

| Electores | Votantes | A favor | En contra | En blanco | Nulos |
|-----------|----------|---------|-----------|-----------|--------|
| 1.541.775 | 921.560 | 832.105 | 43.378 | 31.385 | 10.691 |

4. Referéndum del Estatuto de Autonomía para Cataluña del 25 de octubre de 1979:

| Electores | Votantes | A favor | En contra | En blanco | Nulos |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------|
| 4.421.965 | 2.639.951 | 2.327.038 | 204.954 | 93.784 | 12.576 |

5. Referéndum de Iniciativa Autonómica de Andalucía del 28 de febrero de 1980:

| Electores | Votantes | A favor | En contra | En blanco | Nulos |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------|
| 4.430.356 | 2.843.820 | 2.472.287 | 152.438 | 200.210 | 19.027 |

6. Referéndum del Estatuto de Autonomía para Galicia del 21 de diciembre de 1980:

| Electores | Votantes | A favor | En contra | En blanco | Nulos |
|-----------|----------|---------|-----------|-----------|--------|
| 2.172.898 | 614.218 | 450.556 | 121.448 | 28.381 | 13.833 |

7. Referéndum del Estatuto de Autonomía para Andalucía del 20 de octubre de 1981:

| Electores | Votantes | A favor | En contra | En blanco | Nulos |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------|
| 4.543.836 | 2.430.603 | 2.172.577 | 170.190 | 69.873 | 17.963 |

8. Referéndum sobre la OTAN del 12 de marzo de 1986:

| Electores | Votantes | A favor | En contra | En blanco | Nulos |
|------------|------------|-----------|-----------|-----------|---------|
| 29.025.494 | 17.246.756 | 9.054.509 | 6.872.421 | 1.127.673 | 191.855 |

FUENTE: L. AGUIAR DE LUQUE y R. BLANCO CANALES: *Constitución española, 1978-1988*, 3 vols., CEC, Madrid, 1988, vol. III, § 4, págs. 345-351. No incluye el referéndum de 1976.