



viernes 16 de julio de 2004

la tercera

REFERÉNDUM EUROPEO

Por PEDRO GONZÁLEZ-TREVIJANO Rector de la Universidad Rey Juan Carlos/

«LOS diputados del pueblo no son ni deben ser representantes; no son más que comisarios, no pueden decidir nada. Toda ley que el pueblo en persona no ha ratificado es nula; no es una ley». Estas palabras de Jean-Jacques Rousseau, en el Capítulo II Du contrat social, se han hecho presentes, de nuevo, con la decisión del Gobierno del Reino de España de someter a referéndum la futura Constitución europea. ¡No habrá Constitución europea -se sonreiría hoy satisfecho el filósofo ginebrino- sin el respaldo expreso y directo del pueblo soberano!

No vamos a entrar ahora en la inveterada discusión sobre las bondades -identidad entre sujeto y objeto, inmediatez de la decisión o espontánea explicitación de la ciudadanía- e inconvenientes -inexistencia real de la esgrimida equivalencia, imposible compaginación con un Estado moderno, instrumento de deslegitimación del Parlamento o torticera utilización plebiscitaria- de la democracia directa. Pero lo cierto es que los regímenes constitucionales, a pesar de erigirse sobre los postulados de la democracia indirecta, vertebrada sobre la representación política y la celebración periódica de elecciones libres, siguen sin desembarazarse de ciertas herencias del pasado. Continúan resonando las palabras en la ecclesia ateniense, en las idílicas Landsgemeinde suizas, en las constituyentes town-meetings de los primeros pobladores de Norteamérica o en nuestros medievales regímenes de concejo abierto. Aunque el referéndum es, sin duda, la principal y más conocida de sus manifestaciones. ¡Ha transcurrido mucho tiempo desde el primer referéndum, de 4 de agosto de 1793, sobre la Constitución francesa de dicho año, pero todavía invocamos la vox populi sin intermediarios!

Un referéndum definido como la sumisión al cuerpo electoral de una propuesta, para que éste exprese su favorable o contrario parecer. Sin embargo, este mecanismo, en principio democráticamente inobjetable, ha sido fraudulentamente empleado por determinadas formas de gobierno dictatoriales. Son los casos, por ejemplo, de los cuatro plebiscitos de Napoleón Bonaparte (1799, 1802, 1804 y 1815), o los tres de Luis Napoleón III (1850, 1852 y 1870). Algo que acontecería en España con los también plebiscitos de los generales Primo de Rivera (1926) y Franco (1947 y 1966).

Ahora bien, el referéndum igualmente desplegó un papel preeminente en la frustrada construcción del Estado integral durante la Constitución de 1931. Una práctica utilizada en tres ocasiones (la de 1931, del Estatuto catalán; la de 1933, del Estatuto vasco; y la de 1936, del Estatuto gallego). Mejor fortuna tuvieron los dos posteriores y recientes referenda, y aquí sí hay que regocijarse, pues habilitaron la transición y consolidación de nuestro sistema democrático. Hablamos del referéndum de 15 de diciembre de 1976, para aprobar la Ley para la Reforma Política y, sobre todo, del Referéndum constituyente, de 6 de diciembre de 1978, que refrendaba la vigente Constitución.

Nuestra Norma Fundamental de 1978 regula prolijamente cuatro modalidades de referenda. La primera: el referéndum constituyente, en los casos de reforma constitucional, adoptando a su vez dos modalidades: facultativo, el de la modificación simple regulada en el artículo 167; y obligatorio, el de la revisión agravada del artículo 168; ninguno de ellos se ha aplicado hasta el momento. La segunda: el referéndum autonómico, por el que entonces se inició la andadura autonómica, y hoy se aprueban y modifican los Estatutos de Autonomía (artículos 151 y 152); el supuesto relativo a Navarra, y su hipotética incorporación al Consejo General Vasco, tampoco se ha actualizado (Disposición Transitoria

Cuarta). La tercera: el referéndum municipal, que, aunque no previsto expresamente en la Constitución, sí lo está en la Ley Orgánica sobre regulación de las distintas modalidades de Referéndum, de 18 de enero de 1980 (Disposición Adicional), así como en la Ley de Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1985 (artículo 71). Y, finalmente, el que ahora nos ocupa, el referéndum consultivo.

Este último se consagra en el artículo 92 de la Constitución: «Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos». Una consulta que será convocada por el Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno, y con la previa autorización del Congreso de los Diputados. Una competencia estatal (149. 1. 32) instada en una sola ocasión: el referéndum de 12 de marzo de 1986 sobre la permanencia de España en la Alianza del Atlántico Norte (OTAN). Y es que, como apunta el Tribunal Constitucional, «la participación directa -artículo 23 CE- que en los asuntos públicos corresponde a los ciudadanos es la que se alcanza a través de las consultas populares» (STC 63/1987, de 20 de mayo).

Ahora se avecina otra convocatoria más: la de la Constitución europea. Una Europa, cual doncella siria, que no desea seguir raptada, según la mitología griega, por Zeus; y que, en palabras del maestro Díez del Corral (El rapto de Europa), ni se «arrebata» ni es «arreatada». En la consulta habrán de satisfacerse, en todo caso, los requisitos que señala el profesor Jorge de Esteban (El proceso electoral). Así, en primer lugar, que el referéndum se lleve a cabo en un contexto democrático, algo que no suscita dificultad en la España constitucional. En segundo término, un adecuado y correcto planteamiento de la pregunta; se trata de la única materia a la que habrá que prestar atención, sobre todo después de ciertas deficiencias en la pregunta y en las tres condiciones anexas incorporadas a la misma en el reseñado referéndum de la OTAN; sin olvidar la confirmación de la denominada por Duverger regla de Panurgio, según la cual el electorado tiende a inclinarse más hacia el sí que hacia el no. Y, por último, una neutralidad en la utilización de los medios de comunicación, con un reparto equitativo de los tiempos entre las formaciones políticas. Un camino que auguramos, no obstante, complejo. Recordemos los precedentes negativos de la incorporación de Dinamarca al Tratado de Maastricht, el de Suecia al euro o la agónica aprobación por Irlanda del Tratado de Niza, así como las anunciadas reticencias de algunas fuerzas políticas nacionales y extranjeras.

En todo caso, el referéndum es oportuno para fortalecer la legitimación democrática del Tratado europeo -así lo reclaman el 65 por ciento de los encuestados por el Centro de Investigaciones Sociológicas y también sabemos ya que se realizará en Gran Bretaña y Francia- e involucrar a la ciudadanía, reticente a participar mayoritariamente en los comicios europeos. Por más que siga pendiente una incómoda consulta sobre la postulada supremacía de la Constitución europea sobre el Derecho interno de los Estados miembros (artículo I-10 de la Constitución Europea y 9. 1 y 93 de la Constitución española). Sólo así podremos afirmar con Aguiar de Luque (Democracia Directa y Estado Constitucional) que el referéndum respeta «la racionalidad y la normalidad del Estado liberal, tanto en la forma como en el contenido y carácter de la consulta, en que suele constituir un acto normativo formal» ¡Mientras tanto, esperamos expectantes, en el agora de la Nación española, el juicio europeizante de su demos soberano!