

Sin un período previo de plena democracia

# EL REFERENDUM NO SERIA SERIO

José María GIL-ROBLES y QUIÑONES

**E**L referéndum se ha puesto de moda. Raro es el día en que en declaraciones oficiosas o en comentarios de prensa no se habla de la apelación a esta tan traída y tan llevada forma de democracia directa para ver el modo de que, mediante su rápida aplicación, pueda salir la reforma política del atolladero en que se encuentra.

No seré yo, ciertamente, quien lo combata por principio. En una conferencia pronunciada el 24 de agosto de 1974 en la cátedra Miguel de Unamuno de la Universidad de Salamanca, razoné la posibilidad de que la denominada Ley de Referéndum Nacional, de 22 de octubre de 1945, permitiera encontrar una salida adecuada a la situación delicadísima en que habría de encontrarse España cuando se produjese el vacío causado por la desaparición del poder omnimodo encarnado en el general Franco.

Menos aún he de poner reparos a su aplicación en unos momentos como los actuales en los que, quebrantada la débil confianza que el país depositó, con toda clase de reservas, en la sinceridad o en las posibilidades de evolución del sistema autoritario regido por el Gobierno actual, comienzan a extenderse el escepticismo y la rebeldía.

Que en el país se ha producido una crisis de confianza, es algo que parece indiscutible. Para mí lo insólito es que esa confianza llegara a producirse.

Pensar que un régimen autoritario puede evolucionar desde dentro, es ya de por sí una hipótesis que linda con lo inconcebible, aun dejando a un lado la posible buena voluntad de los defensores de tal intento, que ni quiero ni puedo poner en duda. Creer que un régimen intransigente por naturaleza, en el que los intransigentes mantienen —y aun refuerzan— antiguas posiciones de innegable solidez, vaya a evolucionar en un sentido democrático, utilizando hombres formados políticamente en el autoritarismo y a través de instituciones carentes de una mínima representatividad, me parece un propósito sencillamente quimérico.

El cambio "democrático" que se cueza en esos moldes, o se retrasará con pretextos mejor o peor urdidos, o nacerá contrahecho y radicalmente inaceptable. Será una ficción más, que la mayoría de la sociedad española no podrá aceptar, y que no hará más que acentuar la grave tensión que a diario se manifiesta.

Debemos hablar con claridad. Lo que a la sociedad española le inquieta es no tanto la evidente lentitud de la evolución de la reforma, sino la duda fundadísima de que sus propugnadores quieran o puedan llevarla a cabo. No estamos ante una crisis de rapidez, sino de sinceridad subjetiva o de imposibilidad objetiva.

¿Será el referéndum el remedio adecuado? Tal como comienzan a configurarse en el panorama español, me parece más que dudoso.

El referéndum es un sistema de consulta de la voluntad nacional que, para ser válido, ha de tener unas condiciones intrínsecas y coyunturales que difícilmente pueden darse en el momento presente, al menos en la forma en que sus defensores lo propugnan.

Al pueblo, en un referéndum, no se le puede plantear —salvo cuando se trate de la ratificación de una Ley, como ocurre en ciertos cantones de Suiza— una cuestión compleja y mucho menos una serie de ellas, mejor o peor entrelazadas. La pregunta ha de ser clara, precisa, concreta, comprensible incluso para inteligencias poco cultivadas. Es decir, una pregunta que en su sencilla formulación —alejada de todo planteamiento dudoso— no permita respuestas susceptibles de ambigüedades o interpretaciones equívocas. El "no" o el "sí" con que el ciudadano conteste a una pregunta formulada por vía de referéndum es totalmente incompatible con la complejidad de un texto legal y mucho más con un solo texto en que puedan plantearse cuestiones dispares o tal vez excluyentes entre sí total o parcialmente.

Una consulta sobre el texto de una Ley es un método aceptable cuando las asambleas deliberantes, auténticamente representativas, la han discutido en todos sus aspectos; cuando los parti-

dos políticos han hecho en torno a ella su propaganda; cuando una prensa libre ha examinado sin limitaciones sus pros y sus contras; cuando el censo electoral está debidamente actualizado, y cuando ha sido posible montar una intervención eficaz de la votación. Entonces es concebible la consulta a unos ciudadanos que pueden zanjar la entrada en vigor de una Ley con un "sí" o con un "no" porque en ese momento ya están debidamente ilustrados.

¿Existen esas condiciones en España? Radicalmente no. Celebrar un referéndum sin que con carácter previo estén garantidos dos de un modo pleno los derechos de reunión, de asociación y libre emisión del pensamiento; sin que el censo esté revisado día y sin que exista un auténtico control del resultado de la votación, equivale a montar un artificio tan burdo como peligroso. El estado del país no está como para repetir experiencias que, por desgracia, hemos conocido.

¿Y cuáles serían las materias sometidas a ese referéndum de que con tanta insistencia se habla?

Dos son las materias en que coinciden la mayor parte de los pronósticos: la reforma de la Ley de Sucesión y el cambio de estructura de las Cortes. Vale la pena de examinar los dos puntos.

Se pretende minimizar el alcance del primero, diciendo que se trata sólo de rebajar la edad para el ejercicio de las facultades soberanas, de instituir un nuevo sistema de regencia y de tutela en caso de minoridad, y de alterar el régimen sucesorio, a base de hacer desaparecer los restos de la Ley Sállica todavía incrustados en la vigente Ley de Sucesión.

No voy a entrar en el problema del régimen ni en la delicada cuestión de su legitimidad o cuasi-legitimidad de origen. No están los tiempos como para introducir en plena incertidumbre nacional un tema más de confusión.

¿Pero no han caído en la cuenta los partidarios de un referéndum sobre tan delicada cuestión las gravísimas consecuencias que de él podrían derivarse al iniciar en torno a ese problema un período constituyente en que estamos inmersos, se quiera o no se quiera emplear la palabra?

**L**A reforma limitada de la Ley Sucesoria no es tan baladí como se pretende presentar. Sin contar las muchas controversias a que se prestan el límite de edad y las modalidades de la regencia y de la tutela del Rey menor, ¿es que acaso la aplicación de unas normas sucesorias no supone cambiar la esencia de la actual Monarquía electiva en una Monarquía hereditaria con todo lo que ello comporta?

¿Se ha caído en la cuenta —y esta consideración debe ser más esencial que para nadie para quienes impusieron la solución monárquica como salida del franquismo— que convocar al pueblo por vía de referéndum a que se pronuncie sobre estos problemas de mucho más fondo del que parece, equivale de hecho a poner en discusión el tema mismo de la forma de Gobierno? ¿Qué ocurriría si la votación fuera mayoritariamente adversa a un proyecto o revelase la existencia de una fuerte minoría contraria? ¿Qué repercusiones no podría tener el resultado de la consulta imprudentísima en la precaria estabilidad de nuestra vida política? Y conste que al hablar así no entro, como antes decía, en el problema de la forma de gobierno, sino que me limito a denunciar el riesgo de introducir un nuevo elemento de inestabilidad en uno de los períodos más críticos de nuestra Historia.

Plantear ese problema de un modo aislado, desvinculado de un total cambio institucional orgánicamente estructurado y libremente controvertido, me parecería la más grave de las imprudencias. A menos que los organizadores del referéndum cuenten con una "preparación" del mismo a base del más reprobable empleo de los resortes gubernamentales. El remedio, entonces sería peor que la enfermedad.

La reforma de las Cortes me parece de igual modo inadmisiblemente, aunque se dieran previamente unas mínimas garantías de

organización política de los españoles y unas efectivas libertades de propaganda.

¿Cómo puede desconocerse que el problema de la constitución de una Asamblea representativa entraña una complejidad de cuestiones que no pueden someterse sin auténtica irresponsabilidad a una contestación simplista?

¿Se preconiza un sistema unicameral o bicameral? ¿Qué composición y qué facultades serían las de la segunda Cámara en caso de preferirse el bicameralismo? ¿Se elegiría por sufragio universal o restringido? ¿Se implantaría un régimen parlamentario, o una especie de presidencialismo o un sistema de gabinete? ¿Se concedería al Jefe del Estado el derecho de veto y en qué condiciones? ¿Se le otorgaría el derecho de disolución de las Cámaras?

¿Quién es capaz de sintetizar en una consulta referendaria, que no sea un puro engaño, la multiplicidad de cuestiones delicadísimas que plantea una íntegra sustitución de las instituciones de un país que quiere pasar del autocratismo a la democracia?

Y si de las cuestiones constitucionales propiamente dichas pasamos a las electorales, tan íntimamente ligadas al buen funcionamiento del régimen que se establezca, ¿cuántas y cuán complejas no serán las dudas que se presentarán al ánimo del legislador! ¿Distritos reducidos o amplias circunscripciones? ¿Representación proporcional o sistema de mayorías? ¿Segunda vuelta electoral pura y simple o una especie de *ballotage*?

¿Es que la decisión que en este orden se adopte no encaja en un auténtico período constituyente, que no permite improvisaciones y arbitrios?

No. El referéndum precipitado de que se habla es inviable. Me atrevería a decir que no es siquiera serio.

¿Quiere esto decir que hay que descartar de una vez para siempre la apelación a la democracia directa como medio de salir de un desfiladero que amenaza convertirse en un callejón sin salida? De ningún modo.

El referéndum, previo un período de libertad asociativa y de propaganda que aún no existe, puede versar sobre un tema concreto y sencillo, pero de las más trascendentales consecuencias para la vida del país: "¿Se autoriza al Jefe del Estado, asistido por un Gobierno desvinculado de anteriores compromisos políticos, para remover por medio de Decretos-Leyes todos los obstáculos institucionales que se oponen a la apertura de un auténtico período constituyente?"

Con esas facultades esenciales, otorgadas por el voto indiscutible de la nación, el soberano sería el eje en torno al cual se podría operar una evolución de las instituciones, planeada con prudencia dentro de la libertad y realizada con las máximas asistencias del país en un ambiente de lealtad y de confianza.

¿Que la solución comporta también riesgos? Es probable, aunque mucho menores de lo que pudiera pensarse, pues no en balde constituyen, a mi modo de ver, una abrumadora mayoría los españoles que quieren el cambio, pero que anhelan la paz.

Por otra parte, como es bien sabido, la política es el arte de optar entre inconvenientes. Y, a mi modo de ver, el mayor inconveniente es la perduración de un intento vacilante de reforma encomendado a hombres de escasísima fiabilidad política en general, desprovistos de representatividad en su inmensa mayoría y apoyados en organismos antidemocráticos, decididos a todo con tal de no abandonar posiciones detentadas durante casi cuarenta años.

¿Puede el actual Jefe del Estado convocar ese referéndum sin faltar a los juramentos prestados?

A mi juicio, es indudable. El preámbulo de la Ley de 22 de octubre de 1945 dice así: "Con el fin de garantizar a la nación contra el desvío que la Historia política de los pueblos viene registrando de que en los asuntos de mayor trascendencia o interés público, la voluntad de la nación pueda ser suplantada por el juicio subjetivo de sus mandatarios; esta Jefatura del Estado, en uso de las facultades que le reservan las Leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939, ha creído conveniente instituir la consulta directa a la nación en referéndum público en todos aquellos casos en que, por la trascendencia de las Leyes o incertidumbres en la opinión, el Jefe del Estado estime la oportunidad y conveniencia de esta consulta".

No creo que pueda negarse de buena fe que estamos ante un caso de honda trascendencia, que la opinión pública se halla en trance de grave incertidumbre y que la voluntad de la nación puede estar suplantada —a mi modo de ver ya lo está— por el juicio subjetivo de sus pretendidos mandatarios.

¿Jamás el Jefe del Estado, apreciando la oportunidad y conveniencia impuestas por las circunstancias, podrá hacer la consulta directa a los ciudadanos con mayor justificación!

¿Podrá hacerlo el soberano por sí mismo? Me parece incues-

tionable. Al proceder así, actuaría como árbitro entre la voluntad de cambio de la nación y la resistencia *subjetiva* de quienes detentan posiciones injustificadas. Y dentro del marco de la Ley de Referéndum, que es una Ley de plenos poderes.

Claro es que, a mi juicio, el Jefe del Estado no puede dar un paso semejante sin contar con las fuerzas auténticamente democráticas, cuya fuerza en el país no es lícito desconocer.

Ha llegado la vida española a un punto en que toda vacilación entraña un riesgo creciente. La hora de las ficciones ha acabado. El país reclama de un modo urgente firmeza en la mano que le dirija y diafanidad en las ideas que tracen su rumbo. ■

