

## REFERENDA Y ESTRATEGIAS DE LOS POLÍTICOS. 35 AÑOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN EUROPA

Pedro Riera Sagrera

*Instituto Juan March  
Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales*

**Resumen:** *En los últimos años, el número de referenda convocados ha aumentado considerablemente. A pesar de ello, el estudio de la democracia directa no se ha desarrollado a la misma velocidad. En este trabajo, se describen las razones que empujan a un político a convocar un referéndum, y se analiza la celebración en España del referéndum sobre la Constitución europea en 2005, constatando la insuficiencia de las teorías hasta ahora desarrolladas para explicarla; de ahí la necesidad de sugerir otros argumentos. En este sentido, el trabajo concluye que el presidente español Rodríguez Zapatero trató con el más que previsible y abultado sí español de incentivar el voto afirmativo en otros países donde el resultado del referéndum era más incierto.*

**Palabras clave:** *Referenda, estrategias, gobiernos, Constitución europea, dominó.*

**Abstract:** *In recent times, the number of referenda that take place is increasing. However, research on direct democracy has not developed at the same speed. The paper describes the situations in which an incumbent calls a referendum, and analyzes the referendum on the European Constitution that was held in Spain in 2005. Traditional explanations are not sufficient to explain why this referendum took place. For this reason, it is necessary to offer an alternative hypothesis. In this sense, the paper argues that Rodríguez Zapatero called this referendum in order to help incumbents from European countries where the public opinion was mainly against the new Treaty.*

**Key words:** *Referenda, strategies, governments, European Constitution, domino.*

“The question of why referendums occur much more frequently in some countries than in others cannot be answered satisfactorily.”

(Lijphart, 1984: 197)

## 1. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

La ciencia política sigue en este principio de siglo sin acertar a comprender las razones que llevan a un político a convocar referenda, y eso a pesar del uso creciente que se hace de ellos.<sup>2</sup> Ante la avalancha de nuevas experiencias de democracia directa registradas en los últimos años, la academia se ha limitado a repetir argumentos tradicionales sobre las ventajas e inconvenientes de que la ciudadanía se pronuncie sobre temas políticos sin la mediación de sus representantes. También ha habido investigaciones empíricas, pero éstas por lo general se han ceñido a estudios de caso meramente descriptivos y sin ningún afán comparativo. Falta una verdadera teoría general que explique los factores que empujan a las elites políticas a consultar ciertas decisiones a sus electores. Este trabajo no puede, por tanto, aspirar a testar unas hipótesis definitivas sobre las condiciones en que se convocan los referenda porque éstas simplemente todavía no existen. Lo máximo que se pretende es revisar las aportaciones principales en esta materia y comprobar su validez para el caso del referéndum sobre la Constitución europea en España.

La consideración del referéndum como recurso que utilizan los gobiernos discrecionalmente para alcanzar sus fines políticos nos hace plantearnos de inmediato una serie de preguntas. ¿Para qué un ejecutivo que goza de una mayoría parlamentaria suficiente se arriesga a convocar un referéndum que sabe que puede perder? Más aún, ¿por qué cuando la derrota parece lo más probable algunos presidentes o primeros ministros hacen depender su continuidad en el cargo del resultado de las urnas?<sup>3</sup> Y si es verdad aquello de que "es mejor lavar la ropa sucia en casa" (Maravall, 1999), ¿por qué buscar que se pronuncie directamente la ciudadanía en temas que dividen profundamente al partido o partidos en el gobierno? En pocas palabras, o los gobiernos ya no son soberanos a la hora de decidir si convocar un re-

feréndum, o creen que su posición se verá reforzada si lo hacen así. La primera hipótesis concuerda con la idea de Bogdanor (1994) de que los gobiernos que siguen controlando la convocatoria de los referenda los impiden siempre que pueden. Si supongo, por el contrario, que los gobiernos intentan sacar provecho de los referenda cuando los convocan, ¿por qué no lo hacen más a menudo? ¿A qué se debe que un partido abogue por celebrar una consulta popular cuando está en la oposición, pero no la impulse cuando pasa al gobierno?

El referéndum es estudiado pues en tanto arma de la mayoría. En este trabajo, sólo analizo aquellos referenda convocados en regímenes parlamentarios o semipresidencialistas de la OCDE a partir de 1968, que son de ámbito estatal, que no son inmediatamente posteriores al fin de un régimen autoritario, y que no son jurídicamente preceptivos ni tienen su origen en la ciudadanía, sino que están impulsados por el gobierno, y el partido o partidos que le dan apoyo parlamentario. La escasez de casos (alrededor de una veintena) y la ausencia de datos en muchas ocasiones (por ejemplo, es complicado saber los niveles de popularidad de todos los gobiernos estudiados) imposibilitan acometer un estudio cuantitativo. El artículo se divide en tres secciones. En primer lugar, analizo las funciones que tradicionalmente han desempeñado los referenda. A continuación, estudio en profundidad la convocatoria de 2005 en España. Un breve apartado de conclusiones resume los principales hallazgos de mi investigación.

## 2. LAS FUNCIONES DE LOS REFERENDA<sup>4</sup>

Los gobiernos tienen tres grandes objetivos: implementar preferencias políticas, aumentar su número de votos y mantenerse en el poder (Müller y Strom, 1999). Promover la unidad del partido es un medio para alcanzar el resto de fines. Los políticos tienen muy presentes estos

objetivos a la hora de convocar un referéndum (Morel, 2001). Las situaciones en que un referéndum es convocado no son unívocas. Hay veces en que un gobierno se decide a someter una cuestión al veredicto popular cuando sólo se da una de las circunstancias que la teoría recoge como factores que explican la celebración de un referéndum. En otros casos, es un cúmulo de circunstancias el que explica la consulta a la ciudadanía. Dos gobiernos del mismo color político y en circunstancias bastante

parecidas pueden tomar decisiones totalmente dispares dependiendo del país o el año en el que se encuentren.<sup>5</sup> Es decir, cada una de las coyunturas aquí recogidas pueden ser, según el momento y el lugar, condición necesaria, suficiente, ambas a la vez o ninguna de las dos para convocar un referéndum. Todo depende, en última instancia, del marco institucional, el contexto político y, por qué no, de la personalidad de la persona o personas que tienen la última palabra sobre la convocatoria.

Tabla 1: Los porqués de los referenda

País	Fecha	Tema	Motivos*
Austria	05/11/1978	Energía Nuclear	2 y 5
Dinamarca	02/10/1972	Adhesión a la CEE	1, 2, 3 y 5
Dinamarca	27/02/1986	Ratificación del AUE	1, 3 y 5
Dinamarca	02/06/1992	Ratificación del T. de Maastricht	1 y 5
Dinamarca	18/05/1993	Ratificación del T. de Maastricht	5
Dinamarca	28/05/1998	Ratificación del T. de Amsterdam	1 y 5
Dinamarca	28/09/2000	Integración en la UEM	1 y 5
España	12/03/1986	Salida de la OTAN	2 y 5
España	20/02/2005	Ratificación de la C. Europea	¿5?
Finlandia	16/10/1994	Adhesión a la UE	1, 2, 3 y 5
Francia	27/04/1969	Reforma del Senado/Descentralización	1 y 4
Francia	23/04/1972	Ampliación de la CEE	2, 3 y 5
Francia	06/11/1988	Autodeterminación de Nueva Caledonia	3
Francia	20/09/1992	Ratificación del T. de Maastricht	3 y 4
Noruega	24-25/09/1972	Adhesión a la CEE	1, 2 y 5
Noruega	28/11/1994	Adhesión a la UE	1, 2, 3 y 5
Portugal	28/06/1998	Despenalización del aborto	2, 3 y 5
R. Unido	05/06/1975	Permanencia en la CEE	2 y 5
Suecia	23/03/1980	Energía Nuclear	2, 3 y 5
Suecia	13/11/1994	Adhesión a la UE	2, 3 y 5
Suecia	14/09/2003	Integración en la UEM	2, 3 y 5

Nota: \*(1) Dificultades legislativas; (2) división en el gobierno; (3) división de la oposición; (4) impopularidad del gobierno; (5) "obligación" política.

Fuente: elaboración propia.

Un gobierno no lo tiene siempre fácil a la hora de ejecutar su programa político. Según Sartori (1987), las elecciones producen políticos que negocian para generar políticas. Algunos problemas básicos no pueden ser resueltos en este proceso de compromiso. Puede pasar que la constitución del país exija para tomar ciertas decisiones una mayoría cualificada, esto es, el voto favorable de un número de diputados superior al que apoya normalmente al gobierno.<sup>6</sup> Un caso parecido se da cuando ciertos grupos políticos coaligados con el partido del primer ministro deciden no votar a favor de alguna iniciativa gubernamental y el ejecutivo no puede confiar en su mayoría parlamentaria habitual para sacarla adelante (Morel, 1993). En estas situaciones, el gabinete convocante de un referéndum prima la ejecución de su programa por encima de cualquier otro tipo de objetivo (por ejemplo, se arriesga a provocar una crisis de gobierno). La práctica en Dinamarca nos ofrece varios ejemplos de este tipo de referenda.<sup>7</sup> La referencia al caso de de Gaulle en Francia también parece obligada.<sup>8</sup> Resulta curioso que un político confíe en que la ciudadanía avalará una política cuando sus representantes no lo han hecho.

Las dos motivaciones restantes que mueven a un gobierno a convocar un referéndum son aumentar su número de votos y mantenerse en el poder. Esta distinción es cuando menos complicada puesto que se supone que continuar en el poder depende de los resultados electorales. La literatura ha descrito cuatro situaciones en las que un gobierno se decide a convocar un referéndum en orden a cumplir estos dos objetivos. Las dos primeras hacen referencia a la unidad de los partidos. Los votantes valoran positivamente que un partido tenga un mensaje claro y unívoco en los distintos *issues* porque la unidad suele ser sinónimo de capacidad. Por eso, un partido donde predominen los faccionalismos y las luchas intestinas ve disminuidas sus oportunidades electorales. Si el gobierno advierte que la oposición está dividida en algún tema, mientras que el gobierno per-

manece monolítico, puede ser buena idea convocar un referéndum para intentar acrecentar sus diferencias de opinión. Con esta maniobra, el gobierno busca cuando menos restar a la oposición los votos de los electores que más valoran la capacidad/unidad de los partidos. El gobierno saca el provecho máximo de esta táctica cuando consigue deserciones o escisiones entre las filas de sus rivales políticos, acerca sus posiciones a los partidos en la oposición que apoyan su política (Strom, 1990), restringe las posibilidades de que los partidos en la oposición hagan frente común contra el gobierno (Criddle, 1993), y obliga a los principales líderes de la oposición a hacer campaña a favor del gobierno y en contra de sus compañeros de partido.

Este tipo de consideraciones está muy presente en las cabezas de los presidentes Pompidou y Mitterrand a la hora de convocar los referenda en Francia de 1972 (ampliación de la CEE), 1988 (Nueva Caledonia) y 1992 (Tratado de Maastricht). En 1972, la oposición se divide ante la convocatoria del referéndum (los socialistas piden el voto afirmativo mientras que los comunistas propugnan el no). En 1988 y 1992, la oposición se divide también: en los dos casos, la UDF pide a la ciudadanía que vote que sí; mientras que la RPR propugna la abstención en 1988, y se debate entre el sí defendido sin demasiada vehemencia por Chirac y el no de los partidarios de Séguin y Pascua en 1992. En estos dos casos, Mitterrand también persigue tender puentes hacia la UDF de Giscard d'Estaing y tener así más posibilidades de pacto en la Asamblea Nacional a la hora de sacar adelante sus proyectos legislativos.

Resulta un poco paradójico que otra de las situaciones que explican la convocatoria de un referéndum en orden a que los partidos gubernamentales vuelvan a ganar las elecciones y se mantengan en el poder es la desunión en el seno del ejecutivo (Bogdanor, 1994; Sétala, 1999). Aquí lo que se busca es pasar la "patata caliente" (Pelinka, 1983) a la ciudadanía; esto es, delegarle la responsabilidad de tomar una

decisión que no genera consenso dentro del/de los partido/s de gobierno para no alienar a los sectores minoritarios. Las divisiones en la arena estrictamente interna del partido pueden ser horizontales (por ejemplo, siguiendo el *cleavage* centro-periferia), verticales (entre los dirigentes y las bases) o darse entre sus alas derecha e izquierda. También pueden enfrenar al grupo parlamentario con el partido. Esta diferencia de pareceres se puede escenificar en diversos terrenos: en un congreso, conferencia u otro órgano de decisión del partido, en una votación parlamentaria, o en el seno del propio ejecutivo. Existen casos de división de un partido de gobierno en Gran Bretaña<sup>9</sup> (en 1975, a propósito de la retirada del país de la CEE), en Austria y Suecia (en 1978 y 1980, respectivamente, con la energía nuclear como motivo de enfrentamiento), en Portugal (en 1998, en el referéndum sobre el aborto) y en Suecia de nuevo (en 2003, a propósito de la entrada del país en la zona euro), aunque el primero en utilizar los referenda para preservar la unidad de su partido es Richard Seddon en Nueva Zelanda a finales del siglo XIX<sup>10</sup> (Nagel, 1993).

En este tipo de situaciones, los políticos buscan sobre todo preservar la unidad del partido (más allá de que se tome la decisión que prefieren) y evitar dar mala imagen en el Parlamento (teniéndose que alinear con la oposición para sacar adelante la política). La solución del referéndum se plantea como una transacción entre las posiciones mayoritaria y minoritaria en el seno del partido. El primer ministro (normalmente identificado con la posición mayoritaria) accede a convocar la consulta popular a cambio de una serie de contrapartidas por parte de los sectores minoritarios<sup>11</sup> (Grimond y Neve, 1975). Se busca así que los críticos tengan una oportunidad de defender sus ideas y vean más legítima la postura del jefe de gobierno en caso de ser ratificada por la ciudadanía. También se trata de conjurar el peligro de escisión o de cierta desunión en la próxima contienda electoral. Se decide

otorgar "voz" a los disidentes para evitar su "salida" (Hirschman, 1970). En definitiva, lo que se pretende aquí es convencer al electorado como medio para persuadir al partido; se altera, pues, el orden lógico de cambiar primero la opinión del partido para moldear después la de la ciudadanía en su conjunto.<sup>12</sup>

Una tercera manera de maximizar los votos y las probabilidades de seguir gobernando es convocar un referéndum en un momento en que la popularidad del gobierno es muy baja (Criddle, 1993). De acuerdo con Riker (1982), se trata de una "manipulación de las dimensiones"; esto es, se introduce una dimensión nueva para conseguir un equilibrio. El gobierno trata de explotar temas de consenso o *valence issues*. En 1992, Mitterrand y el PSF afrontan una crisis de popularidad. El presidente decide convocar un referéndum sobre el Tratado de Maastricht (la integración europea siempre ha sido vista con buenos ojos en Francia) para hacer subir su popularidad de cara a las elecciones legislativas del año siguiente en base a las *coattails* del referéndum, y demostrar así su capacidad de crear un gran consenso nacional. Se trata de un plebiscito sobre su persona más que de una consulta sobre el tema de Maastricht. Es lo que en ciencia política se ha venido a denominar "reforzamiento de la dimensión ganadora" (Nagel, 1993).

La cuarta situación en que un gobierno convoca un referéndum pensando en las próximas elecciones se da cuando está políticamente "obligado" a ello (Hug y Sciarini, 2000; LeDuc, 2003; Morel, 2001). Se trata, como señalan King (1991), Bogdanor (1994) y Morel (2001), de una convocatoria que pretende dotar de un plus de legitimidad a la política en cuestión. No es tanto una obligación *de iure* como *de facto*. El gabinete prefiere correr el riesgo de salir derrotado del referéndum (y no poder aplicar su política preferida) que perder las próximas elecciones (por no haber convocado el referéndum). Como que no puede suprimir el issue, los políticos buscan con este tipo de convocatorias

fijar la dimensionalidad de las políticas electorales (Nagel, 1993); esto es, decidir el tema separadamente del resto de asuntos de la agenda política y evitar así una pérdida de votos en la próxima cita con las urnas (Sëtala, 1999), o compartimentar las arenas en las que los gobiernos operan (Aylott, 2002).

Los referenda políticamente "obligatorios" son constantes en la práctica. Se dan en temas donde las preferencias del electorado son muy intensas (aborto) o claramente contrarias a la posición del gobierno (por ejemplo, la integración europea en los países escandinavos). Las encuestas suelen mostrar que una gran parte de la ciudadanía exige la convocatoria del referéndum en estas materias. Cuando la ciudadanía se ha pronunciado ya una vez en referéndum en contra de una determinada decisión política, los líderes políticos se ven en la "obligación" de convocar una nueva consulta popular si quieren salvar el veto popular. A este respecto, los casos de Dinamarca en 1993 y 2000, y el de Noruega en 1994 son buenos ejemplos.<sup>13</sup> También una parte de la literatura coincide en señalar que si un determinado tema se ha llevado a referéndum con anterioridad, a pesar de haberse producido un resultado positivo, los políticos se ven en la "obligación" de someter a consulta popular cualquier modificación de esa política<sup>14</sup> (Bogdanor 1994; Hug y Sciarini, 2000; Palle y Svensson 1993). Así, los referenda de Dinamarca de 1992 y 1998 son jurídicamente preceptivos, pero también políticamente "obligatorios".<sup>15</sup>

Es frecuente que en este tipo de referenda tanto el gobierno como el principal partido de la oposición apuesten oficialmente por el voto afirmativo, y que se aproveche para convocarlo un momento en que la popularidad del gobierno es bastante alta (por ejemplo, al principio de la legislatura). Gobernar nunca es gratis y así las probabilidades de ganar el referéndum son mayores. Esta categoría de referenda es la que sorprende más a los investigadores. No se ve por qué si el tema es tan

importante no está previsto por la constitución que se someta preceptivamente a referéndum. Las razones de este acto de "masoquismo" político se encuentran en las elecciones inmediatamente anteriores y posteriores al referéndum. De acuerdo con Maravall (1999), "El gobierno decide ser *responsive* prospectivamente en lugar de *accountable* retrospectivamente". En este sentido, el ejecutivo no quiere afrontar en solitario los costes de aplicar unas políticas impopulares, cambiar de opinión en un tema *salient* u olvidar la promesa de someter a referéndum determinada decisión. En algunos casos, no se puede extraer de las últimas elecciones un mandato claro porque desde entonces las circunstancias han cambiado (renegociación de las condiciones de integración europea en Gran Bretaña en 1975 o en Dinamarca en 1993, o de adhesión a la OTAN en España en 1986), los principales partidos sostenían las mismas posiciones, lo que dificultaba a la ciudadanía mandar una señal de las políticas que quería a los agentes públicos (vuelve a ser el caso británico en 1975), o simplemente se restó importancia a ese tema en la campaña electoral (se fijó la dimensionalidad en términos rikerianos). Todas estas circunstancias hacen temer al partido/os de gobierno un retroceso en las próximas elecciones si no se convoca un referéndum.<sup>16</sup>

### 3. EL REFERÉNDUM SOBRE LA CONSTITUCIÓN EUROPEA EN ESPAÑA

La convocatoria del referéndum sobre la Constitución europea en España no responde a ninguna de las estrategias de los políticos recogidas en este trabajo.<sup>17</sup> En primer lugar, el gobierno socialista cuenta con los votos necesarios en el Congreso de los Diputados para ratificar el Tratado Constitucional. El Tribunal Constitucional señala en el punto tercero del fallo de su Declaración de 13 de diciembre de 2004 que "el artículo 93 de la Constitución española es suficiente para la prestación del consentimiento del Estado al Tratado requerido". Por tanto, bastaría una ley orgá-

nica, esto es, el voto afirmativo de 176 diputados. Comoquiera que los grupos que apoyan el texto suman 332 diputados, no sería necesaria la celebración del referéndum para la ratificación.

Tampoco estamos en presencia de un caso de división en el seno de los partidos. Tanto el PSOE como el PP apoyan aparentemente sin fisuras la ratificación del Tratado Constitucional. El PSOE aprueba en su XXXVI Congreso Federal, celebrado en julio de 2004, una resolución de estrategia y proyecto político en la que se congratula por la aprobación de la Constitución europea. Además, Rodríguez Zapatero se refiere al proceso constituyente europeo en términos elogiosos en la presentación del Informe de Gestión de la Comisión Ejecutiva Federal. El consenso que suscita la política del Presidente del Gobierno, incluida la europea, se demuestra a la hora de las votaciones: un 96,10% de los delegados respalda la nueva Ejecutiva Federal, y la lista para el Comité Federal recibe el beneplácito del 97,83% de los asistentes. El PP está en una situación parecida. En su XV Congreso, celebrado en octubre de 2004, aprueba una ponencia titulada "España en el mundo", en cuya página 19 se dice que "el Partido Popular respaldará la aprobación en referéndum del Tratado Constitucional Europeo". En su discurso de clausura, Mariano Rajoy, tras ser elegido Presidente del partido con el 98,37% de los votos, recuerda que "el Partido Popular defenderá la Constitución Europea". Así pues, unidad en el seno de los dos partidos mayoritarios.

Una crisis de popularidad tampoco es la razón que mueve al gobierno a instar la convocatoria del referéndum. Los barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) del primer año de la legislatura muestran que la ciudadanía está en general satisfecha con el trabajo realizado por el nuevo ejecutivo.<sup>18</sup> Por tanto, el gabinete no busca con la consulta popular que los electores lo valoren mejor. De haberla buscado, Europa hubiera sido un tema a explotar, porque en España la UE está

muy bien considerada. No obstante, el gobierno no necesita en aquel momento de ninguna estrategia para estar bien valorado por la ciudadanía.

En esta situación, sólo queda la posibilidad de que la consulta sea de las que llamo, siguiendo a Hug y Sciarini (2000), "obligatorias" desde un punto de vista político. ¿Es el referéndum de 2005 en España una consulta de este tipo? Me resisto a creerlo. La categoría de referenda políticamente "preceptivos" no arroja demasiada luz sobre los misterios que rodean a esta convocatoria. En primer lugar, no se da un cambio de postura del partido en el gobierno (como sí la hubo en el caso de la OTAN en España en el año 1986). Aquí no hay ningún bandazo, y en el programa de las elecciones generales de 2004 ya se afirma que "respaldamos el Proyecto de Constitución Europea" (página 18).

El segundo motivo por el que un gobierno se ve en la "obligación" política de convocar un referéndum es porque la ciudadanía tiene una opinión claramente contraria a la de la clase política o unas preferencias muy intensas en una materia. Si bien el consenso sobre la integración europea ha brillado por su ausencia en algunos países europeos (sobre todo, en los escandinavos), en España no es así. Los barómetros del CIS durante el año 2004 muestran recurrentemente un alto grado de desconocimiento entre la ciudadanía sobre el contenido del texto constitucional europeo.<sup>19</sup> Si ya es difícil opinar sobre una constitución que no se conoce, más lo es hacerlo mal. La tercera circunstancia política que "obliga" a los políticos a convocar un referéndum sobre una determinada materia es el pronunciamiento anterior de la ciudadanía sobre esa cuestión. Este argumento tampoco vale para España, puesto que el referéndum de 2005 es el primero sobre esta temática que se realiza en nuestro país.

Los partidarios de defender que el gobierno está en la "obligación" política de convocar un referéndum pueden aducir tres argumentos menores. En primer lu-

gar, el candidato Rodríguez Zapatero se compromete a convocarlo en la página 18 del programa electoral de las elecciones generales de 2004.<sup>20</sup> Durante el trabajo, veo como este tipo de promesas en los programas electorales van dirigidas principalmente a los sectores minoritarios de los partidos, y no a los votantes. En este caso, el partido no está dividido, por lo que la promesa no deja de ser un brindis al sol que no es moneda de cambio para alcanzar un acuerdo en el interior del partido. En segundo lugar, se puede esgrimir que hay un cambio de circunstancias merced a la renegociación del Proyecto de Constitución en el Consejo Europeo de Bruselas (17 y 18 de junio de 2004), y que es necesario convalidar esta modificación del tratado por la vía de la consulta a la ciudadanía. Esta idea tampoco tiene demasiado sentido puesto que el 38,1% de los españoles dice desconocer la aprobación definitiva del texto en el barómetro de julio del CIS (pregunta 8).

Por último, el gobierno podría haberse creído en la "obligación" de convocar un referéndum porque, al coincidir los dos principales partidos en la defensa de la Constitución europea, no se podía derivar un mandato en este sentido de las elecciones pasadas. En este caso, los políticos no cuentan con ninguna señal de lo que realmente quiere la ciudadanía. De todas formas, el argumento no es pacífico en la doctrina. Su fundamento reside en las elecciones de 1974 en Gran Bretaña, cuando los tres principales partidos (Conservadores, Liberales y Laboristas) están oficialmente a favor de la entrada en la CEE, y, por tanto, no se da al ciudadano una capacidad real de elección. En el caso español, no hay tamaño grado de consenso, ya que otras formaciones políticas tienen posiciones críticas con el texto constitucional. El PP y el PSOE están a favor de la Constitución europea y son votados por el 84,67% de los españoles en las elecciones europeas de 2004. Más allá del carácter burdo del voto, no es lógico pensar que sus votantes están mayoritariamente en contra de la opinión de sus partidos en este tema.

Una vez descartadas las explicaciones que la ciencia política tradicionalmente da a la convocatoria de los referenda, el caso español se vuelve más intrigante. De acuerdo con la literatura (Butler y Ranney, 1994; Closa, 2004; Qvortrup 2002; Sétala 1999), el Presidente del Gobierno corre el riesgo de incurrir en dos costes muy elevados (una alta abstención o un porcentaje importante del no), mientras que los beneficios previsibles son más bien pocos (quizás demostrar su capacidad para construir un consenso en el país sobre este tema y obligar a hacer campaña en su favor al principal partido de la oposición). Ante esta situación desconcertante, al investigador sólo le cabe enriquecer la teoría con otras hipótesis que intenten explicar el porqué de los referenda. Hasta ahora, la ciencia política ha intentado explicar este fenómeno con un enfoque centrado exclusivamente en lo que sucede en el interior de los Estados. Es hora ya de introducir algunas variables que se escapen del ámbito estrictamente doméstico. Si los referenda versan sobre cuestiones europeas, es razonable contar para explicarlos también con factores de ámbito europeo.

En las últimas ampliaciones de 1994 y 2004, las consultas populares en los nuevos países miembros se ordenan en el tiempo de acuerdo con el grado de europeísmo de las poblaciones autóctonas (Jahn y Storsved, 1995; Szerbiak y Taggart, 2004). Esta estrategia se denomina del dominó y tiene por objeto "ayudar" a los gobiernos con las opiniones públicas más reacias al proceso de integración. Esta estrategia de dominó parece demostrar el alto grado de transnacionalismo que se ha alcanzado en la política comunitaria (Fitzmaurice, 1995). La obsesión del gobierno del PSOE por "Ser los primeros en Europa" puede deberse a su intención de mover a votar que sí a los euro-escépticos de otros países con el previsible voto afirmativo español. La situación de algunos países de la UE en orden a la ratificación del Tratado Constitucional es motivo de preocupación para las elites comunitarias ya por aquel entonces. En algunos estados donde se iba a

celebrar un referéndum, ya se había dicho que no a la profundización de la integración europea en consultas populares anteriores (Dinamarca o Irlanda); y en otros miembros de la Unión, la opinión pública no demostraba demasiado entusiasmo por la Constitución europea (Gran Bretaña y Francia). Estas perspectivas de fracaso en algunos países amenazaban con bloquear la entrada en vigor del Tratado. Es lógico, pues, que todos los políticos (empezando por el presidente español) pusieran su granito de arena en la consecución de la primera Constitución europea sin pararse a pensar que con su actitud estaban acabando con los intentos de sistematización de las razones que explican la convocatoria de un referéndum.

#### 4. CONCLUSIONES

Tras treinta y cinco años de práctica de la democracia directa en Europa, explicar los motivos que mueven a los políticos a convocar un referéndum sigue siendo una de las asignaturas pendientes de la ciencia política. La literatura ha descrito cinco circunstancias políticas que suelen determinar el recurso a instrumentos de democracia directa por parte de los líderes políticos: necesidades legislativas, división del gobierno, división de la oposición, impopularidad del ejecutivo y "requerimientos" de orden político. Los referenda que se celebran durante las últimas décadas en el Viejo Continente se explican bastante satisfactoriamente por alguna de estas causas. Sin embargo, la consulta de 2005 en España no encaja bien en este modelo. He planteado, pues, la necesidad de acudir a la denominada estrategia del dominó para explicar la decisión del ejecutivo de Rodríguez Zapatero.

Entre 2005 y 2006, casi la mitad de los países de la UE tenía previsto someter a consulta popular el texto de la Constitución europea. De los once miembros que iban a utilizar esta vía de ratificación, sólo Irlanda estaba obligada por ley a hacerlo. Resulta curioso que este grupo de estados

englobara las opiniones públicas nacionales más favorables (Luxemburgo, Bélgica y España) y más reticentes (Reino Unido y Dinamarca) a la aprobación del Tratado Constitucional. También llamaba la atención que en estos dos últimos países la fecha de celebración del referéndum no estuviera fijada (Dinamarca) o sólo se supiese que sería en el año 2006 (Gran Bretaña), como si se esperara a ver lo que pasaba en referenda anteriores. Sin embargo, el casi 77% de votos afirmativos que se registró en el referéndum en España de nada sirvió para impedir que la Constitución europea no fuera ratificada en Francia y en Holanda.

#### NOTAS

1. Quiero agradecer los comentarios de José María Maravall a una versión previa de este trabajo. Este artículo fue finalizado mientras el autor disfrutaba de una beca para la formación de postgrado en universidades y centros superiores de investigación extranjeros de la Fundación Caja Madrid.

2. Algunos países (por ejemplo, Portugal en 1997) han incorporado a su legislación previsiones para posibilitar la convocatoria de referenda, mientras que otros (Alemania es el paradigma) están en vías de hacerlo. Además, mientras que la ratificación del Tratado de Roma de 1957 se hizo por vía parlamentaria en los seis países fundadores de la CEE, en la ampliación de 2004 todos los países excepto Chipre celebraron consultas populares para ratificar su entrada en la UE (Widfeldt, 2004).

3. Son los casos de González en 1986 en España, y de Gaulle en 1969 en Francia.

4. Para un listado de referenda, puede verse la tabla 1.

5. Por ejemplo, Papandreu no llega a someter nunca a referéndum la permanencia de Grecia en la OTAN, mientras que González sí lo hace con la de España en marzo de 1986.

6. Por lo que se refiere a la integración europea, es el caso de los cuatro países escandinavos (Fitzmaurice, 1995).

7. Por ejemplo, en la ratificación del AUE (Borre, 1986).

8. Se trata del referéndum sobre la descentralización y la reforma del Senado, medidas para cuya aprobación el General no cuenta con

la mayoría suficiente en la Cámara Alta (Hayward, 1969).

9. Wright (1981) advierte sobre el potencial divisivo sobre los partidos que tienen los asuntos europeos; de ahí que, según este autor, no sea razonable convocar un referéndum sobre ellos.

10. La causa prohibicionista era especialmente peligrosa para este primer ministro porque amenazaba con dividir al Partido Liberal. Por eso, emprende una triple táctica consistente en dar libertad de voto a sus diputados en el Parlamento, convocar referenda a nivel local sobre la cuestión, e intentar que su partido no fuese identificado con ninguna facción, propugnando en todo momento una posición moderada.

11. Harold Wilson suspende la responsabilidad colectiva del ejecutivo, permite a los ministros defender en público la salida de la CEE y da libertad de voto a sus diputados; mientras tanto, la postura oficial del gobierno es favorable a la permanencia, los ministros no pueden defender la salida en la Cámara de los Comunes y los disidentes no pueden organizarse ni tampoco pueden discutir en público con el sector oficialista. El congreso del partido socialdemócrata sueco en 2003 se declara a favor de la entrada del país en el euro bajo ciertas condiciones: se establece que el tema será sometido a referéndum, pero los ministros partidarios del no tendrán que asumir un perfil bajo durante la campaña (Widfeldt, 2004).

12. Felipe González opera de esta segunda forma en la cuestión de la OTAN (Maravall, 1999).

13. En 1972, los noruegos se niegan en referéndum a entrar en la CEE. En 1992, los daneses no ratifican el Tratado de Maastricht.

14. En contra del carácter "adictivo" de los referenda, puede verse Steed (1981).

15. Sin embargo, se celebran en 1994 y 2003 en Suecia sendos referenda sobre el proceso de integración europea, pero no está previsto celebrar ninguno para ratificar la Constitución europea (Closa, 2004).

16. Olof Palme propone la convocatoria de un referéndum en 1980 sobre la energía nuclear para evitar en las elecciones de 1979 la pérdida de votos que le supuso en los comicios de 1976 la discusión de este tema en plena campaña (LeDuc, 2003).

17. Se puede argumentar que el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa es una constitución, y que las constituciones

deben ser aprobadas en referéndum. No son de este mismo parecer por lo menos en Hungría y Lituania, que son los primeros países en ratificar el texto parlamentariamente, ni Albertí y Roig (2003), o el Tribunal Constitucional español.

18. En abril (pregunta 26 del Estudio nº 2561) y en julio de 2004 (pregunta 23 del Estudio nº 2570), sólo el 5,7% y el 12,2% de la población española respectivamente califica la gestión del PSOE como mala o muy mala.

19. En el de mayo de 2004 (pregunta 34), el 56,2% de los encuestados ni conoce ni ha seguido los trabajos de la Convención Europea; mientras que en los barómetros de julio (pregunta 9), octubre (pregunta 3) o diciembre (pregunta 1) los entrevistados que dicen que su grado de conocimiento acerca del contenido de la Constitución europea es bajo, muy bajo o nulo son un 90,1%, un 90,9% y un 88,8%, respectivamente.

20. Esta hipótesis choca con los datos suministrados por el Eurobarómetro de marzo y abril de 1993, según el cual los noruegos estaban menos predispuestos a votar a favor de la integración de su país en la UE una vez que los suecos y los finlandeses se hubieran adherido.

## REFERENCIAS

- ALBERTÍ, Enoch y Eduard ROIG (2004) *El Proyecto de Nueva Constitución Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- AYLOTT, Nicholas (2002) "Let's Discuss Later. Party Responses to Euro-Division in Scandinavia." *Party Politics* 8, no. 4: 441-61.
- BOGDANOR, Vernon (1994) "Western Europe." En *Referendums Around the World*, eds. David BUTLER y Austin RANNEY, 24-97. Washington: The AEI Press.
- BORRE, Ole (1986) "The Danish Referendum on the EC Common Act." *Electoral Studies* 5, no. 2: 189-94.
- BUTLER, David y Austin RANNEY (1994) "Conclusion." En *Referendums Around the World*, eds. David BUTLER y Austin RANNEY, 258-64. Washington: The AEI Press.
- CLOSA, Carlos (Julio 2004) "La Ratificación de la Constitución de la UE: Un Campo de Minas".

- CRIDDLE, Byron (Abril 1993) "The French Referendum on Maastricht." *Parliamentary Affairs* 46, no. 2: 228-39.
- FITZMAURICE, John (Junio 1995) "The 1994 Referenda on EU Membership in Austria and Scandinavia. A Comparative Analysis." *Electoral Studies* 14, no. 2: 226-32.
- GRIMOND, Jo y Brian NEVE (1975) *The Referendum*. Londres: Rex Collings.
- HAYWARD, Jack Ernest Shalom (Otoño 1969) "Presidential Suicide by Plebiscite: De Gaulle's Exit, April 1969." *Parliamentary Affairs* XXII, no. 4: 289-320.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1970) *Exit, Voice, and Loyalty*. Cambridge: Harvard University Press.
- HUG, Simon y Pascal SCIARINI (Febrero 2000) "Referendums on European Integration. Do Institutions Matter in the Voter's Decision?" *Comparative Political Studies* 33, no. 1: 3-36.
- KING, Anthony (1981) "Referendums and the European Community." En *The Referendum Device*, ed. Austin RANNEY, 113-38. Washington y Londres: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- JAHN, Detlef y Ann-Sofie STORSVED (Octubre 1995) "Legitimacy Through Referendum? The Nearly Successful Domino-Strategy of the EU-Referendum in Austria, Finland, Sweden and Norway." *West European Politics* 18, no. 4: 18-38.
- LEDUC, Lawrence (2003) *The Politics of Direct Democracy: Referendums in Global Perspective*. Peterborough: Broadview Press.
- LIJPHART, Arend (1984) *Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- MARAVALL, José M. (1999) "Accountability and Manipulation." En *Democracy, Accountability, and Representation*, eds. Adam PRZEWORSKI, Bernard MANIN y Susan STOKES, 154-96. Cambridge: Cambridge University Press.
- MOREL, Laurence (2001) "The Rise of Government-Initiated Referendums in Consolidated Democracies." En *Referendum Democracy*, eds. Matthew MENDELSON y Andrew PARKIN, 47-67. Hampshire y Londres: Palgrave.
- \_\_\_\_\_(Julio 1993) "Party Attitudes Towards Referendums in Western Europe." *West European Politics* 16, no. 3: 225-45.
- MÜLLER, Wolfgang C. y Kaare STROM (1999) "Political Parties and Hard Choices." En *Policy, Office or Votes? How Political Parties in Western Democracies Make Hard Choices?*, eds. Wolfgang C. MÜLLER y Kaare STROM, 1-35. Nueva York: Cambridge University Press.
- NAGEL, Jack H. (1993) "Populism, Heresetic and Political Stability: Richard Seddon and the Art of Majority Rule." *British Journal of Political Science* 23, no. 2: 139-74.
- PELINKA, Anton (1983) "The Nuclear Power Referendum in Austria." *Electoral Studies* 2: 253-61.
- QVORTRUP, Mads (2002) *A Comparative Study of Referendums*. Manchester: Manchester University Press.
- RIKER, William H. (1982) *Liberalism Against Populism*. San Francisco: W. H. Freeman.
- SARTORI, Giovanni (1987) *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham: Chatham House.
- SĚTALA, Maija (Diciembre 1999) "Referendums in Western Europe - A Wave of Direct Democracy?" *Scandinavian Political Studies* 22, no. 4: 327-41.
- STROM, Kaare (1990) "A Behavioural Theory of Competitive Political Parties." *American Journal of Political Science* 34: 565-98.
- SZCERBIAK, Aleks y Paul TAGGART (Septiembre 2004) "Conclusion: Towards a Model of (European) Referendums." *West European Politics* 27, no. 4: 749-77.
- WIDFELDT, Anders (Mayo 2004) "Sweden's Euro Referendum in 2003." *West European Politics* 27, no. 3: 503-18.