

REFERÉNDUM CONSULTIVO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

FERNANDO BENZO MESTRE

A los numerosos motivos de gratitud que tengo con esta Real Academia de Doctores, que aún no hace mucho que me acogió entre sus Académicos Numerarios, añado hoy mi agradecimiento por concederme su prestigiosa tribuna, para exponer —breve y lo más amenable posible— un tema jurídico, que me parece de interés actual.

Un tema controvertido de esa rama del Derecho, siempre apasionante y politizada, que es el Derecho Constitucional.

Tuve que profundizar mis estudios de esta materia para ingresar en el Cuerpo de Letrados de las Cortes y, luego, para ejercer la profesión durante muchos años y como Procurador en Cortes, desde 1970 a 1977, y como Diputado por Madrid, en las Cortes Constituyentes de 1977 a 1979, en las que fuí Presidente de la compleja y conflictiva Comisión de Interior.

Como Diputado, colaboré en los trabajos de redacción de nuestra vigente Constitución, de la que me honro siendo uno de sus firmantes. Tengo en mi poder un diploma en el que las Cortes Generales —con generosidad excesiva— me expresan su reconocimiento por mi «meritoria participación en el proceso que hizo posible la elaboración de la Constitución de 1978».

Creo que estas palabras justificarán ante ustedes mi interés porque las normas constitucionales sean interpretadas y aplicadas de acuerdo con el espíritu que las inspiraron y con la redacción que recibieron.

Hoy quiero referirme al Artículo 92 de nuestra Carta Magna.

La cuestión, gramaticalmente, gira en torno a las palabras «convocará», «podrá convocar», «referéndum» y «consultivo».

El Diccionario de la Real Academia Española dice que «consultar» es «pedir parecer, dictamen o consejo». «Consultivo» se dice «de las juntas o corporaciones establecidas por los que gobiernan». «Voto consultivo» es el «dictamen que dan algunas corporaciones o personas autorizadas a los que han de decidir un negocio».

Parece que lo consultivo es lo contrario a decisorio, que «dícese de lo que tiene virtud para decidir».

Los juristas tenemos gran afición a los latines, quizás porque el Derecho Romano está en la base de todo el Derecho europeo y occidental. Así "ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus", que quiere decir, como es obvio, que donde la ley no distingue, tampoco nosotros debemos distinguir, y, "a sensu contrario", que hay que distinguir donde la ley distingue.

Por eso, cuando la Constitución en sus Artículos 151, 152, 167 y 168 habla de "convocar" y de "referéndum" a secas, debe pensarse que se refiere a algo distinto a cuando afirma, en el Artículo 92, que "podrán ser sometidos a referéndum" y califica a ese referéndum de "consultivo". Esa simple lectura nos indica que se trata de tipos de referendums distintos. Unos, obligatorios, y otro, voluntario. Los primeros, por su naturaleza imperativa, son vinculantes, y el otro, potestativo, es simplemente consultivo, es decir, productor de un criterio, opinión o dictamen y no de un resultado decisorio.

Igual opinión mantienen Luis Aguiar Luque y Ricardo Blanco Canales, en su estudio sobre la "Constitución Española 1978-1988", que editó el Centro de Estudios Constitucionales, seguramente la más prestigiosa entidad pública de esta rama del Derecho, con prólogo del Profesor Virgilio Zapatero, Diputado Constituyente y actual Rector de la Universidad de Alcalá. En la página 628, al estudiar el Artículo 92 de la Constitución, afirman que "la singularidad de este precepto se manifiesta, por último, en su propio encaje sistemático en el capítulo relativo a la elaboración de las leyes, pues como ha advertido la doctrina, su inclusión en el procedimiento legislativo resulta dudosa. La explicación de esta extraña circunstancia se encuentra, sin duda, en la propia tramitación parlamentaria del precepto. En efecto, hay que tener en cuenta que el mismo procede del Artículo 85 del Anteproyecto Constitucional que contenía, además del referéndum consultivo actual, dos supuestos más: los referendums legislativos de ratificación y de derogación de leyes. Tras unas posiciones cambiantes de los Grupos Parlamentarios respecto a tal regulación, y la alteración sustancial introducida por el Informe de la Ponencia, el precepto se transformó en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso, eliminando los supuestos de referendums legislativos, y concediendo naturaleza meramente consultiva al relativo a las "decisiones políticas de especial relevancia".

Meramente, según la Real Academia Española, significa "solamente, simplemente, sin mezcla de otra cosa". Meramente consultivo significa, por lo tanto, solamente consultivo, no vinculante.

Como pretendo ser intelectualmente honesto y objetivo, debo manifestar que, en mis consultas en la Biblioteca del Congreso de los Diputados, de textos interpretativos de nuestra Constitución, sólo he encontrado una opinión que considere que el referéndum del Artículo 92 es vinculante.

En los "Comentarios a la Constitución Española de 1.978", dirigidos por Oscar Alzaga Villamil, Catedrático de Derecho Constitucional y Diputado, como yo, en el mismo Grupo Parlamentario de las Cortes Constituyentes, en la página 480 del Tomo VII, el Profesor de Derecho Administrativo Enrique Linde Paniagua, al estudiar los referendos facultativos y obligatorios proclama: "Pero, en cualquiera de los supuestos anteriores, el resultado del referéndum es vinculante". Formulada tan dogmática afirmación, el

autor nos deja con la miel en los labios, porque no ofrece ningún razonamiento en apoyo de su tesis.

El referéndum no es una institución desconocida en nuestro derecho. Sin remontarnos a tiempos demasiado lejanos, ya que ahora no estamos haciendo Historia del Derecho, recordemos que, en nuestra Segunda República, la Constitución de 1.931, en su Artículo 12, hablaba tanto de plebiscito como de referéndum.

El Estado Nacional también estableció referéndums, tanto en la Ley de Sucesión, como en la específicamente titulada Ley de Referéndum.

Por ello, no tiene nada de extraño que esta modalidad de consulta popular fuese acogida por el Anteproyecto de Constitución, en su Artículo 85, que en la Comisión del Congreso pasó a ser Artículo 86 y que, finalmente, se convirtió en el actual Artículo 92.

El artículo del Anteproyecto posibilitaba tres modalidades de referéndum: para las leyes votadas por las Cortes y aún no sancionadas, para las decisiones políticas de especial trascendencia y para la derogación de leyes en vigor.

De ellas, y a lo largo del proceso parlamentario, desaparecieron la primera y la última y subsistió la segunda.

El definitivo Artículo 92 dice así:

"Artículo 92

1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.
2. El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, autorizada por el Congreso de los Diputados.
3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución."

Uno de los comentaristas de la Constitución, el Profesor y Letrado de las Cortes, Juan A. Santamaría, en el libro "Comentarios a la Constitución", publicado en 1.985, ha dicho que: "Pese a su inocua apariencia, el Artículo 92 es uno de los preceptos más equívocos y polémicos de toda nuestra Constitución. Políticamente, ha sido y sigue siendo un artículo conflictivo, tanto en el proceso de su elaboración cuanto en la fase de su desarrollo normativo. Técnicamente, es una norma sensiblemente imperfecta y asistemática. Todas estas circunstancias hallan una clara explicación en los trabajos parlamentarios que determinaron la redacción definitiva del artículo; trabajos éstos que, por una vez, son en sus propios términos notablemente significativos y de interés.

El referéndum sobre "decisiones políticas de especial trascendencia" es la única modalidad sobreviviente, como hemos visto, de la redacción original del artículo 92 de la Constitución. Una modalidad, por lo demás, de la que bien poco cabe decir, salvo advertir la relativa incorrección técnica del término utilizado y su extraordinaria limitación y escasa operatividad. En efecto, y conforme a la distinción clásica en la doctrina

constitucionalista, el nombre de referéndum es sólo aplicable a las consultas populares que versan sobre la aprobación de textos legales; desde este punto de vista, la denominación más adecuada para la figura prevista en el artículo 92 sería la de plebiscito. Así lo advirtió, en las discusiones parlamentarias, el Senador Profesor Ollero.

Las limitaciones de este tipo de referéndum no provienen solamente de su configuración como consultivo. De hecho, denominar consultivo a un referéndum no deja de ser un eufemismo, pues resulta impensable que el órgano que hubiese de adoptar la decisión consultada lo hiciese en un sentido contrario al pronunciamiento neto y rotundo de la voluntad popular, aunque, legalmente, podría hacerlo. Pero la cuestión es más profunda. Es lógico que este tipo de referéndum no va a ser normalmente utilizado respecto de aquellos temas en los que el parecer abrumadoramente mayoritario de la opinión pública esté a favor de una postura u otra: normalmente procedería respecto de cuestiones en las que la opinión se encuentre presumiblemente muy dividida. Y es justamente en estos casos cuando el carácter consultivo juega en contra de la autoridad competente para decidir, ya que no elimina la responsabilidad de la decisión. Salvo que se trate de una decisión a adoptar ineludiblemente en un sentido o en otro, el referéndum es perfectamente inútil, pues ningún político se arriesgaría a asumir la responsabilidad de una decisión trascendental ante la que los ciudadanos estén divididos, si la consulta a éstos no es decisoria".

Tiene especial interés para interpretar cuál es el verdadero sentido y la auténtica naturaleza del referéndum consultivo leer detenidamente el texto de los debates producidos en el Pleno de Las Cortes, cuando se discutió el entonces Artículo 86 —hoy Artículo 92 de la Constitución.

En el Tomo 11 del libro "Constitución Española. Trabajos parlamentarios", editado por Las Cortes Españolas, páginas 4.212 y 4.213, vemos que al texto de dicho artículo, aprobado por la Comisión Constitucional, presentó una enmienda el Grupo de Alianza Popular, que defendió Manuel Fraga y a la que se opuso, en nombre de la Comisión, José Pedro Pérez-Llorca.

Fraga, entre otras cosas, dijo lo siguiente: "Y ahora paso al tercer asombroso supuesto; se preveía que las decisiones políticas de especial trascendencia —pongamos por ejemplo la entrada en las Comunidades Europeas o, tal vez, el tema tan polémico como la entrada en una Organización Internacional de Defensa— pudieran y debieran ser sometidas a referéndum. Pues bien, en este momento es lo único que ha quedado; pero ese referéndum lo hemos hecho, lo ha hecho la Comisión, consultivo. Esto me parece de una extraordinaria gravedad. Es evidente que si el pueblo se ha pronunciado a favor, qué Gobierno después, qué Jefe de Estado, después, puede decir: "He oído al pueblo y ahora hago lo contrario". Por lo tanto, hemos suprimido dos formas claras, una de ellas absolutamente fundamental y muy experimentada en todas partes; otra menos experimentada pero que no tenía riesgo ninguno y, en definitiva, lo hemos reducido a un referéndum consultivo, en el cual comprometemos gravemente al Jefe del Estado haciendo que después su Gobierno siguiese una opinión distinta de lo que la mayoría del pueblo hubiese aprobado."

Pérez-Llorca se opuso a la enmienda con un discurso, en el que dijo: "Y respecto al referéndum decisionista, es evidente que la puerta queda abierta, y que el carácter de consultivo que le confiere el dictamen de la Comisión es una cautela, puesto que, como es

muy bien sabido, en determinados momentos de la vida política, en determinadas situaciones excepcionales que se pueden producir, aunque no sean de excepción legal y a las que el señor Fraga tanto alude, un referéndum puede tener un nivel tal de abstención que la decisión que se obtenga del voto popular no refleje realmente la voluntad popular. Por ello, la Constitución toma esa cautela necesaria, a mi juicio, de que el referéndum tenga carácter consultivo y la propia entidad política del referéndum, la propia responsabilidad de la Cámara, del Gobierno, será la que le darán en circunstancias normales a este referéndum su carácter de decisión política predominante que se impone a todos."

Sometida a votación la enmienda de Alianza Popular, fue rechazada con 16 votos a favor, 243 en contra y 4 abstenciones.

Votado el texto propuesto por la Comisión, idéntico al actual Artículo 92 de la Constitución, fue aprobado con 248 votos a favor, 12 en contra y 2 abstenciones.

Me parece que no existe duda razonable sobre el carácter consultivo y no vinculante del referéndum establecido por el Artículo 92.

Hay otro argumento a favor de esta opinión.

Parece indudable que cuando la Constitución utiliza, en diferentes artículos, un mismo vocablo lo hace con un mismo significado.

Pues bien, el término "consultivo" aparece en la Carta Magna, en dos ocasiones. En el Artículo 92 —referéndum consultivo— y en el Artículo 107, que dice que: "El Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno. Una ley orgánica regulará su composición y competencia."

La Ley Orgánica del Consejo de Estado, de 22 de abril de 1980, tras repetir que el Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno, distingue entre consultas preceptivas, cuando las leyes lo establezcan, y facultativas, en los demás casos. Pero siempre, lo expresa el Artículo Segundo, en su tercer párrafo: " Los dictámenes del Consejo de Estado no serán vinculantes, salvo que la Ley disponga lo contrario."

Así pues, los dictámenes del Consejo no son vinculantes. En las consultas facultativas, el Gobierno, sin más trámites, puede acordar lo que estime oportuno, con la fórmula "de acuerdo con el Consejo de Estado", si su decisión es conforme, o con la de "oído el Consejo de Estado", si se aparta de él.

En las consultas preceptivas el dictamen sigue sin ser vinculante, aunque si el Ministro consultante disiente del parecer del Consejo de Estado, la resolución del asunto corresponde al Consejo de Ministros, que no tiene obligación de acordar conforme al dictamen del Consejo de Estado, que nunca es vinculante.

Y todo esto es lógico. Sería una verdadera subversión institucional que los dictámenes del Consejo de Estado fuesen vinculantes para al Gobierno, porque, en tal caso, el verdadero Jefe del Gobierno no sería su Presidente, sino el del Consejo.

El término "consultivo", pues, indica un trámite de consulta, de dictamen, de opinión, no vinculantes, tanto en el Artículo 92 como en el 107

En cumplimiento del párrafo tres del tan repetido Artículo 92 se dictó la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum. Dicha Ley regula, en sus dos Capítulos, el "Referéndum y sus distintas modalidades" y el "Procedimiento para la celebración del referéndum".

Es de especial interés el Artículo 3 de la Ley, que determina el contenido del Real Decreto de convocatoria, estableciendo tres puntos obligatorios. Primero, "el texto íntegro del proyecto de disposición o, en su caso, de la decisión política objeto de la consulta". Segundo, "el claro señalamiento de la pregunta o preguntas a que ha de responder el Cuerpo Electoral convocado", Y tercero, "la fecha en que ha de celebrarse la votación".

El resto de la Ley es de carácter eminentemente procesal y no altera la naturaleza, optativa u obligatoria, consultiva o decisoria, no vinculante o vinculante de las distintas modalidades de referéndum.

Los Artículos 6 y 10 se refieren a las condiciones para la celebración de las distintas modalidades de referéndum y no modifican —no podrían hacerlo— la naturaleza y carácter de cada uno de ellos. El del Artículo 92 sigue siendo consultivo, potestativo y no vinculante y los restantes, obligatorios, decisorios y vinculantes.

No cabe duda de que la Ley de 1980, como todas las leyes, contiene ambigüedades, resquicios e imprecisiones que permiten a un intérprete inteligente y habilidoso elaborar tesis que pueden casi convencer a quien no estudie, a fondo y objetivamente, el texto.

Pero si esa interpretación conduce a un resultado contradictorio al texto literal de la Constitución, a su espíritu o a su interpretación auténtica, tal conclusión es radical, plena y absolutamente nula de pleno derecho, porque la Constitución, ley de leyes, prevalece siempre e indiscutiblemente sobre cualquier otra ley, sea o no orgánica.

Así las cosas, se dictó el Real Decreto de 14 de enero de 2005, por el que se somete a referéndum consultivo de la Nación la decisión política de ratificar el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

El Preámbulo del Real Decreto justifica la disposición diciendo que: "El 18 de junio de 2004, los Jefes de Estado y de Gobierno de los 25 Estados miembros de la Unión Europea adoptaron por unanimidad el proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. El 29 de octubre de 2004, se procedió en Roma a la firma del Tratado y del Acta Final de la correspondiente Conferencia Intergubernamental, y quedó abierta la vía a la ratificación del Tratado por parte de los citados Estados miembros. Aun cuando la ratificación por parte de España hubiera podido realizarse por el procedimiento previsto en el Artículo 93 de la Constitución Española, es decir, mediante la aprobación de una ley orgánica en las Cortes Generales, sin otros trámites, el Gobierno considera que la importancia política del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, en la medida en que sienta las bases para una nueva etapa del proceso de integración europeo, así como la necesidad de hacer partícipe a la sociedad en este proceso, hace aconsejable consultar, además, a los ciudadanos para que estos expresen libremente su parecer sobre la aprobación del Tratado antes de someterlo a su ratificación en las Cortes Generales.

Entre las instituciones de democracia directa previstas en nuestro ordenamiento jurídico, como vías que habilitan el ejercicio del derecho fundamental a la participación política de los ciudadanos en su vertiente no representativa, derecho reconocido en el Artículo 23.1 de la Constitución, la figura del referéndum consultivo previsto en el Artículo 92 de la Constitución Española y en la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, se revela como la vía apropiada para proceder a la consulta antes referida. En su virtud, a propuesta del Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 14 de enero de 2005 y obtenida la autorización por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados a la que se refieren el artículo 92.2 de la Constitución Española y el Artículo 6 de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero," se dictó el preceptivo Real Decreto.

La afirmación del Preámbulo de que la ratificación del Tratado hubiera podido realizarse por el procedimiento previsto por el Artículo 93 de la Constitución es, cuando menos, altamente dudosa.

Nuestra Constitución dedica los Artículos 93 y 94 a los procedimientos para la ratificación de Tratados Internacionales.

Conozco el tema por mi trabajo profesional, durante varios años, como Letrado de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados.

El Artículo 93 se refiere a la autorización al Gobierno para celebración de ciertos Tratados antes de que éstos se adopten. Se hará mediante Ley Orgánica, cumpliendo sus trámites de publicación, plazo, de enmiendas, Ponencia, Comisión y Pleno con quórum suficiente. Si las Cortes autorizan, el Gobierno puede negociar. Si no, no lo puede hacer. La razón de esto radica en que, como el Tratado no ha sido aún negociado, el Parlamento tiene soberanía plena para autorizar o no su celebración, ajustándose al texto que él mismo apruebe.

Por el contrario, el Artículo 94 se refiere a los "Tratados de carácter político" ya acordados con otros Estados, que requieren la previa autorización del Parlamento para su ratificación, con el contenido ya acordado anteriormente. Aquí la soberanía del Parlamento se limita a autorizar o no, sin poder alterar en nada el texto, porque lo contrario invalidaría la soberanía de otros Estados.

El Gobierno optó, pareció optar, por el único procedimiento posible, o sea, aplicar el Artículo 94. Si antes, decidió someter el texto del Tratado a referéndum consultivo, fue por una decisión política, con el éxito prácticamente asegurado, ya que los votos del Partido Popular garantizaban una cómoda mayoría, tanto en la consulta popular, como en el Congreso de los Diputados.

Una cosa más quiero añadir a mi comentario del Real Decreto de convocatoria del Referéndum.

Como ya dije antes, la Ley de 1980. establecía que el Real Decreto contendrá, —el término es claramente imperativo— el texto íntegro del proyecto o de la decisión política objeto de la consulta, la pregunta a la que ha de responder el Cuerpo Electoral y la fecha de la consulta.

Si leemos el Artículo 1 del Real Decreto de convocatoria nos acucia la muy fundada duda de que la convocatoria haya sido realizada con todos los requisitos legales.

En efecto, el precepto dice que: "Se somete a referéndum consultivo de todas las ciudadanas y ciudadanos españoles con derecho a sufragio activo la siguiente pregunta: ¿Aprueba usted el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa?"

El Artículo 2 fija como fecha de la consulta el domingo día 29 de febrero de 2005.

Aparte de olvidar —siguiendo una actual moda bobalicona— que en español, idioma oficial del Estado, el masculino plural de los sustantivos abarca ambos géneros, el precepto contiene una omisión llamativa. No incluye el texto íntegro de la decisión política objeto de la consulta, requisito imprescindible, según la Ley de 1980.

Ya sé que el Tratado tiene 448 artículos, pero su extensión no exime de la obligación de su inclusión en la convocatoria.

También sé que los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación, del Interior y de la Presidencia han publicado, por medio de la Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, el texto de dicho Tratado, pero eso no es cumplir la Ley. En dicha publicación se inserta una "Nota para el lector", no para los electores, que dice así:

“NOTA PARA EL LECTOR

Usted encontrará en este volumen el texto completo de las distintas Partes del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. No se han incluido en este texto, sin embargo, los distintos Protocolos anejos al Tratado ni las Declaraciones anexas al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que adoptó el Tratado. La edición completa puede ser consultada en la siguiente dirección www.constitucioneeuropea.es o solicitada en los teléfonos que las autoridades competentes pondrán a su disposición".

Información muy amable, por parte del Gobierno, pero que no le liberaba del preceptivo mandato de incluir el texto íntegro en el Real Decreto de convocatoria del referéndum, máxime cuando junto a las papeletas de votación —SI, NO, o en blanco;— hemos recibido en nuestros domicilios una hojita, sin membrete, ni firma, ni referencia del remitente, en la que tras informarnos de ciertos datos sobre la consulta, nos dice: "El Tratado consta también de 36 protocolos y dos anejos, que forma parte integrante del mismo. Su voto afecta a la totalidad del texto."

Del contenido de estos 38 documentos, ni la más leve información.

Está claro que los españoles acudimos "in albis", por no usar otra expresión más rotunda, a depositar nuestro voto. Pienso, es una opinión personal, que casi todos lo hicimos más con la intuición que con la reflexión, por motivaciones europeístas o antieuropeístas, nacionalistas o nacionales, a favor o en contra de partidismos o de determinados líderes políticos. Pero, por supuesto, sin información suficiente.

Y, finalmente, un argumento no jurídico, sino estrictamente político, pero de claridad definitiva, por quien lo dijo y en el momento en que lo pronunció.

En la mañana del 17 de febrero —tres días antes de la celebración del referéndum— el Presidente del Gobierno manifestó, por radio: "Me comprometo a que el Gobierno respete el resultado del referéndum". Imposible encontrar una confirmación política más autorizada del carácter no vinculante de la consulta. Si el Gobierno va a aceptar el resultado de la votación, cualquiera que éste sea, es porque quiere, no porque tenga obligación de hacerlo. Si fuese obligatorio aceptarlo, tal sumisión no sería —como lo era— una expresión de alarde demagógico y electoralista, sino la mera expresión de una evidencia inexcusable. Lo aceptaría porque la ley se lo impone y no por su libre voluntad.

El Referéndum se celebró el domingo 20 de febrero, según estaba previsto. No hubo incidentes destacables, lo cual elogia el talante pacífico de los pocos votantes. El resultado fue valorado por las diferentes posiciones políticas, arrimando el ascua a su sardina, como también está previsto en todas las consultas electorales y ofreciendo la versión más favorable a sus intereses. Todo normal.

Siempre se ha dicho que el pesimista es aquel que ante un vaso mediado de agua opina que está medio vacío, mientras que el optimista ante el mismo vaso, proclama que está medio lleno.

Me considero jurista de talante liberal y abierto y acepto todas las opiniones, pero las cifras están ahí, con esa machacona tenacidad que tienen los números. Las cosas son como son, objetivamente, aunque cada uno las interprete "pro domo sua".

Las cifras son éstas:

Número de electores con derecho a voto: Casi 34 millones.
Votantes: El 42,32% (14.204.663)
Abstenciones: El 57,68% (19.795.337)
Síes: El 76% de los votantes (10.804.464 votos)
Nóes: El 17,27% de los votantes (2.428.409 votos)
En blanco: El 6,03% de los votantes (849.093 votos)
Votos nulos: El 0,86% de los votantes (122.697 votos)

Un resultado bastante poco satisfactorio, pues aunque ganó el SI sobre el NO, la abstención fue la más elevada de nuestra Transición política, en cuanto a referéndum de ámbito nacional, sólo superada por la consulta sobre la Autonomía de Galicia.

Sólo uno de cada tres electores aprobó el texto sometido a consulta.

La explicación de lo sucedido no es fácilmente comprensible.

El centro conservador, representado, principalmente, por el Partido Popular, apoyó el SI, aunque en alguna de las zonas más burguesas de Madrid, el NO casi igualó al SI.

La izquierda extrema votó NO, aunque en el Congreso suele apoyar al Gobierno.

La izquierda republicana de Cataluña votó NO, aunque gracias a su apoyo el PSOE gobierna en Cataluña.

El Partido Nacionalista Vasco apoyó el SI, aunque está a la greña con el Gobierno.

Los independentistas catalanes, partido más bien de derechas, votaron NO.

Un rompecabezas en el que es difícil encajar las piezas.

Los humoristas se han aprovechado a sacar punta a este desbarajuste.

Kap, en *La Vanguardia*, pinta a Rodríguez Zapatero declarando que: "Hemos hecho historia. Los españoles hemos tenido el privilegio de ser los primeros de Europa en mostrar nuestro desinterés por la Constitución Europea."

Mingote, en *ABC*, dibuja cómo un niño dice a una niña: "Mis papás están muy preocupados con el referéndum porque ahora, después de leer los periódicos, no sabe a favor de quién se abstuvieron."

Y el mismo Mingote, también en *ABC*, hace decir a José Blanco, Portavoz del PSOE, que "no podemos fiamos de esos hipócritas del PP porque han votado SI como nosotros a pesar de su tendencia irrefrenable a llevamos la contraria. ¡Cuánta diferencia con la nobleza de nuestros aliados en el Gobierno que han votado NO como es natural!"

Si alguno de ustedes tiene la clave de este galimatías, yo le agradeceré mucho que luego, ahí fuera, me lo explique, que enseñar al que no sabe es obra de misericordia.

Creo que es importante que ustedes conozcan que el Boletín Oficial de las Cortes Generales, ha publicado, el día 15 de abril del corriente año, el Proyecto de Ley Orgánica por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de Octubre de 2004.

Dicho Proyecto, que se tramitó por el procedimiento de urgencia, aunque, una vez aprobado el referéndum, no había razón aparente para tantas prisas, utilizó la tramitación del Artículo 93 de la Constitución y estableció un plazo de enmiendas de ocho días hábiles.

Les recuerdo —como ya he dicho— que el Preámbulo del Real Decreto de convocatoria decía que aunque la ratificación del Tratado "hubiera podido realizarse por el procedimiento del Artículo 93 de la Constitución, es decir, mediante la aprobación de una Ley Orgánica en las Cortes Generales", se consideraba aconsejable someter la decisión a referéndum. Pues bien, celebrado el referéndum, el Gobierno, una vez más, cambió de opinión y acudió al Artículo 93 de la Constitución.

Reitero mi opinión de que era más adaptado a la realidad constitucional y jurídica haber utilizado el Artículo 94 de la Constitución, que sólo exige la previa autorización de las Cortes Generales para que el Estado preste el consentimiento a determinados Tratados y no el seguir los trámites del Artículo 93, según el cual hay que seguir el proceso de elaboración de una Ley Orgánica, uno de los cuales es abrir un plazo de enmiendas.

Por supuesto, dado el consentimiento y la aquiescencia del Grupo Parlamentario del Partido Popular, no iba a suceder —como así ha sido— que se aprobase ninguna enmienda modificativa del texto, pero resulta curioso preguntarse qué hubiera sucedido de ocurrir lo contrario. Si se hubiera aprobado una enmienda —aunque fuese nimia— no sé qué habría hecho el Gobierno. No ratificar el Tratado, empezar otra vez todo el procedimiento o pedir a los veinticinco Estados de la Unión Europea que aceptasen la posición de España de modificar un texto ya firmado.

El Artículo 440 del Tratado de Constitución Europea establece su ámbito territorial y enumera los numerosísimos territorios, europeos o no, a los que se aplica. En su párrafo 4 manifiesta que "el presente Tratado se aplica a los territorios europeos cuyas relaciones exteriores asuma un Estado miembro".

A los cuatro días de publicado el Proyecto de Ley, el 19 de abril, es decir, cuando ya había transcurrido la mitad del plazo de presentación de enmiendas, el Boletín Oficial de las Cortes Generales publicó una serie de documentación complementaria, las Declaraciones 36 a 50 del Acta final y los dos últimos párrafos de la 35. Todas se refieren a puntos muy concretos.

Entre ellas, la Declaración 45, del Reino de España y del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte" declara que: " El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa se aplicará a Gibraltar como territorio europeo cuyas relaciones exteriores asume un Estado miembro. Ello no supone modificación alguna de las respectivas posiciones de los Estados miembros de que se trate".

No soy experto en Derecho Internacional y por ello no sé si esta Declaración, tan escondida y tardía, por la que España acepta que Gibraltar —siempre calificada de colonia— sea, desde ahora, territorio europeo, perjudica o no nuestra histórica reivindicación del Peñón.

El Boletín de las Cortes Generales, del 4 de mayo, publicó el acuerdo, de 26 de abril, de tramitar el Proyecto, directamente y en lectura única, y, finalmente, el día siguiente, 5 de mayo de 2005, declaró que el Congreso de los Diputados, en su sesión de ,29 de abril, había aprobado, sin modificaciones, el texto de la Ley Orgánica por la que se aprueba el Tratado para una Constitución Europea.

En fin, celebro mucho la aprobación —por muy mezquina que haya sido— de la Constitución Europea, porque soy una europeísta convencido y creo que España está —geopolítica y culturalmente— inevitablemente unida a Europa y que todo lo que suponga vinculación con sus Estados e Instituciones sólo puede traernos beneficios, estabilidad y progreso, aunque sobre esta Constitución —como sobre todas— tengamos dudas, reservas y discrepancias.

Los juristas solemos añadir, al final de nuestros dictámenes, que los sometemos a cualquier otro más fundado.

Estimo que el día 20 de febrero, en una consulta convocada en forma dudosamente legal, al amparo del Artículo 92 de la Constitución, hemos votado afirmativamente en un referéndum voluntario y no obligatorio, consultivo y no decisorio, de aceptación optativa y no vinculante. Y lo hemos hecho sin un conocimiento, oficial y completo, de lo que votábamos.

Por supuesto, yo también someto esta opinión a otra mejor fundada en Derecho que la mía.

Y termino. Europa —es su permanente destino histórico— se encuentra, una vez más, en una encrucijada, en la que Gobiernos y electorados emprenden direcciones opuestas.

La gran pregunta es: ¿Qué va a ser de esta Europa? Yo creo que Europa será —como dijo Sancho Panza—: "Lo que Dios quiera y algunas cosas peores".