



Universidad de Valladolid

**Facultad de Ciencias Económicas
y Empresariales**

Trabajo de Fin de Grado

Grado en Economía

**“Referéndums: Análisis y
propuestas”**

Presentado por:

Luis Mulas Martín

Tutelado por:

José Luis García Lapresta

Valladolid, 28 de junio de 2018

Resumen

El referéndum se ha convertido en un elemento trascendental para la resolución de decisiones de elevada importancia en la mayoría de las democracias occidentales.

El presente trabajo muestra un estudio de los referéndums y de sus requisitos de cuórum, tanto de participación como de aprobación, analizando el funcionamiento de estos mecanismos de democracia directa, así como los posibles inconvenientes que estos requisitos puedan generar, siendo el principal objetivo del estudio evitar que estos errores se repitan en el futuro.

Además, se realiza una evaluación de la situación actual que atraviesa Cataluña, centrándose en la celebración de la consulta llevada a cabo el 1 de octubre de 2017 sobre la independencia, finalizando el trabajo con una propuesta personal basada en un referéndum pactado entre el Gobierno de España y el Govern de Catalunya.

Palabras clave: Referéndum; Cuórum; Cataluña; Independencia.

Abstract

The referendum has turned into a transcendental element for the resolution of decisions of high importance into the majority of the western democracies.

This work shows a study of the referendums and their quorum requirements, participation and approval. His functioning is analyzed, as well as the possible disadvantages that these requirements may generate.

The main objective of the study being to prevent these possible mistakes are repeated in the future.

In addition, there is realized an evaluation of the current situation that crosses Catalonia, centring on the celebration of the consultation carried out on October 1, 2017 on the independence, finishing the work with a personal offer based on a referendum agreed between the Government of Spain and the Govern of Catalonia.

Keywords: Referendum; Quorum; Catalonia; Independence.

CLASIFICACIÓN JEL: C00; D72; D74.

Índice

1. INTRODUCCIÓN	1
2. EL REFERÉNDUM	3
2.1. Concepto y tipos de referéndum	3
2.2. El cuórum	4
2.2.1. Sin requisitos de cuórum	5
2.2.2. Con requisitos de cuórum	7
2.2.2.1. <i>Cuórum de aprobación</i>	9
2.2.2.2. <i>Cuórum de participación</i>	10
2.3. Análisis gráfico	10
2.4. Críticas al referéndum	12
2.4.1. Condiciones necesarias para lograr su validez democrática	14
3. ESTUDIOS DE REFERÉNDUMS	14
3.1. Referéndums sin requisitos de participación	15
3.1.1. La URSS a referéndum	15
3.1.2. Brexit	17
3.2. Referéndums con requisitos de cuórum	17
3.2.1. Aborto en Italia	17
3.2.2. Independencia de Montenegro	19
3.3. Análisis teórico	20
4. SITUACIÓN ACTUAL DE CATALUÑA	21
4.1. Análisis político, económico y social	21
4.2. Análisis Referéndum 1-October	22
4.3. Comparativa en la participación entre elecciones y referéndum y evolución del voto	23
4.4. Propuesta personal	27
5. CONCLUSIONES	32

Índice de figuras

1. Análisis gráfico del modelo teórico.....	11
2. Abstención en Cataluña.....	26
3. Encuesta Referéndum pactado.....	28
4. Cuórum de aprobación del 5%.....	31

Índice de tablas

1. Resultados Referéndum URSS.....	16
------------------------------------	----

1. INTRODUCCIÓN

En 1919 se elaboró la Constitución de la República Alemana de Weimar, estableciendo en uno de sus artículos la posibilidad de la realización de referéndums, fijando un cuórum de participación del 50 %. Años más tarde, en 1926, se produjo en Alemania una consulta sobre la expropiación de las propiedades principescas y las casas de antiguos gobernantes. El resultado fue un apoyo masivo a la expropiación, con más de un 90 % de los votos, pero tan solo un 36 % de participación, por lo que el resultado no tuvo validez alguna. La baja participación se puede explicar gracias a una campaña a favor de la abstención organizada por la nobleza, la Iglesia y sus aliados políticos, además de una fuerte intimidación a los votantes (véase [1]).

A partir de este ejemplo histórico, podemos observar las consecuencias del establecimiento de reglas o requisitos de cuórum, o de como cierta parte de la sociedad puede jugar con la abstención en una consulta para trampear la votación y obtener el resultado esperado por ellos.

La democracia directa es cada vez más común en las democracias occidentales y son muchas las Constituciones europeas que reflejan en alguno de sus artículos que “el pueblo puede ejercer su soberanía mediante elecciones y referéndums¹”.

Numerosos temas de marcada trascendencia, como el derecho al aborto, derechos de los homosexuales, independencia de regiones o países, reformas constitucionales y un largo etcétera de cuestiones no tienen más que una única solución democrática, la democracia directa a través de una consulta al pueblo mediante un referéndum.

Sin embargo, son muchas las voces que cuestionan los referéndums como un método realmente democrático o válido para llevar a cabo decisiones trascendentales, cuestionando los requisitos y su posible manipulación. Por tanto, nos preguntamos: ¿es necesario el establecimiento de un requisito de

¹ En España aparece en el artículo 92 de la Constitución, aunque queda reservado para decisiones excepcionales y de especial trascendencia, siendo convocado por el Rey.

participación para que el referéndum tenga validez? Si lo es, ¿cuál sería el adecuado?

En esto se centra nuestro trabajo. En el análisis de los referéndums y de sus requisitos.

En su primera sección nos centramos en el concepto de referéndum y en los posibles tipos que puede haber. Iniciamos nuestro estudio con un modelo teórico sobre la votación, analizando la existencia o no de un cuórum, sus posibles consecuencias y las diferentes utilidades que tienen los votantes en un referéndum. A partir del mismo modelo, analizaremos el caso gráficamente. Por último, concluimos la primera sección con una serie de críticas al referéndum y las condiciones necesarias para lograr su validez democrática.

Posteriormente estudiaremos algunos de los referéndums más importantes de los últimos años, estudiando sus requisitos, su participación y las prácticas para trampear los resultados, intentando establecer cómo proceder en posteriores referéndums para evitar estas malas prácticas. En primer lugar, analizaremos dos referéndums sin requisitos de participación, como el que tuvo lugar sobre la preservación de la URSS y el referéndum sobre la salida del Reino Unido de la Unión Europea. Después, dos referéndums con requisitos de cuórum, analizando primero uno con un mínimo de participación establecido, el referéndum que tuvo lugar en Italia en 2005 sobre el aborto, siendo sabotado por la Iglesia Católica, y concluyendo con el referéndum sobre la independencia de Montenegro, con un cuórum de participación y, también, de aprobación.

Finalmente analizaremos en profundidad la situación de Cataluña, un tema que ocupa la mayor parte de la información de nuestro país a diario, e incluso de los medios extranjeros. Estudiaremos el referéndum que tuvo lugar el 1 de octubre de 2017, así como una comparación entre la participación registrada en esta consulta y la del 9 de noviembre de 2014, con la registrada en las elecciones autonómicas de 2015 y de 2017. Por último, y para concluir, elaboraremos un modelo pactado de referéndum, con unos requisitos establecidos, con la intención de evitar problemas de representatividad o resultados adulterados.

Este trabajo no es tanto para estudiar los problemas del pasado, sino para intentar que éstos no se repitan en el futuro.

2. EL REFERÉNDUM

2.1. Concepto y tipos de referéndum

El referéndum es un procedimiento jurídico mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos, constituyendo el objeto del derecho fundamental.

Mediante un procedimiento electoral basado en el censo, se someten a “consulta popular” leyes o diferentes actos administrativos para su ratificación.

Dentro del término referéndum existen diversas clasificaciones y, según Araujo en [2], podemos destacar las siguientes, en base a distintos criterios: atendiendo a la necesidad o no de la celebración para su validez; atendiendo al contenido formal de la consulta; y, por último, según la obligación de los poderes públicos de acatar el resultado.

- a) Por la necesidad o no de la celebración del referéndum para la validez del acto:
- Obligatorio: Tiene lugar por imperativo constitucional y su celebración está prevista por el ordenamiento jurídico.
 - Facultativos: La convocatoria de estos siempre depende de la voluntad de la persona u órgano legitimado para ello.

En España, por ejemplo, es obligatorio aquel que se precisa para llevar a cabo una reforma total de la Constitución; y es facultativo aquel en el supuesto de una reforma parcial no esencial de la misma.

- b) Atendiendo al contenido formal de la consulta:
- Normativo: Tiene por objeto la aprobación, modificación o derogación de una disposición normativa.
 - No normativo: Versa sobre una decisión política.
- c) Según la obligación de los poderes públicos de acatar el resultado:
- Vinculante: la decisión o resultado obtenido en el referéndum se convierte automáticamente en voluntad del Estado.
 - Consultivo: el resultado implica únicamente la manifestación de la voluntad popular de una manera no vinculante.

2.2. El cuórum

En los últimos años, la democracia directa se está convirtiendo en protagonista en la vida política y social en la mayoría de las democracias representativas, dando una solución democrática a numerosos temas de elevada trascendencia.

No obstante, los referéndums no están, todavía, realmente consolidados democráticamente. Es aquí donde aparecen las llamadas reglas del cuórum. Pero ¿cómo pueden afectar estas reglas al normal desarrollo de un referéndum?, ¿representan correctamente las preferencias sobre un tema particular? Ante estas cuestiones podemos plantear dos aspectos fundamentales: el nivel de aprobación y el nivel de participación.

El principal contexto para la utilización de un cuórum es que el referéndum sea representativo, evitando, por ejemplo, que una baja participación produzca un resultado un tanto distorsionado. Pero la utilización de estos requisitos también puede entrañar algunos peligros o consecuencias no beneficiosas para la democracia, como modificar el resultado del referéndum trampeando la votación a través de la abstención.

Los requisitos de cuórum de participación y aprobación se han establecido hasta el momento en, al menos, 14 países de los Estados Miembros de la Unión Europea. Sin embargo, sus efectos o consecuencias rara vez han sido examinados rigurosamente, con las excepciones de los estudios llevados a cabo por Côte-Real y Pereira en [3], con una interpretación de la abstención; Herrera y Mattozzi en [4], que muestra cómo las reglas de participación y aprobación afectan al comportamiento de los políticos, distorsionando los incentivos para movilizar votantes; y, por último, el modelo quizás más importante estudiado, el modelo de Aguiar-Conraria y Magalhães [5], estimando los impactos negativos más significativos de los requisitos del cuórum en el nivel de participación.

A continuación, y a partir de lo estudiado en el modelo de Aguiar-Conraria y Magalhães [5], vamos a realizar un análisis de los efectos de la existencia o no de requisitos de cuórum.

2.2.1. Sin requisitos de cuórum

Un individuo se enfrenta a varias decisiones a la hora de votar en un referéndum. La primera de ellas es decidir si votar o abstenerse. La segunda decisión, en caso de decidir votar, es el sentido del voto, a favor o en contra.

En la primera decisión entra en juego la utilidad de votar, estudiada en el modelo de Aguiar-Conraria y Magalhães [5]. En caso de existencia de un cuórum de participación, cierta parte de la población cuya postura está en contra del cambio se puede posicionar en no votar, logrando así con la abstención no llegar al mínimo de participación otorgando nulidad al referéndum, con independencia del resultado obtenido. Esta es la denominada paradoja de la abstención, por la cual un votante sale beneficiado al no participar en el proceso.

Surge aquí una de las principales cuestiones o críticas sobre el referéndum: ¿es necesario establecer un cuórum de participación para que el resultado se considere realmente democrático o esta decisión puede adulterar el resultado no reflejando la realidad?

Por esto vamos a analizar en primer lugar un modelo² sin ningún requisito de cuórum.

Comenzamos planteando el modelo, que tendrá dos resultados: ‘Cambio’ (si se aprueba el referéndum) o ‘*Statu quo*’ (si se rechaza). Si el referéndum resulta aprobado, la utilidad esperada del individuo será “ U_p ”, y si es derrotado será “ U_d ”. Como ya hemos mencionado, el individuo puede votar o abstenerse, por lo que tendrá dos utilidades diferentes:

-Utilidad esperada de votar (U_v):

$$U_v = P_v \cdot U_p + (1 - P_v) \cdot U_d; \quad (1)$$

donde P_v es la probabilidad subjetiva de que la propuesta sea apoyada por la mayoría de los votos, teniendo en cuenta que el individuo sí vota.

¹Modelo estudiado en Aguiar-Conraria y Magalhães [5] con una modificación en alguna de las notaciones utilizadas por los autores originales, pero no modificando el contenido del estudio.

-Utilidad esperada de no votar (abstención) (U_{nv}):

$$U_{nv} = P_{nv} \cdot U_p + (1 - P_{nv}) \cdot U_d; \quad (2)$$

donde P_{nv} es la probabilidad subjetiva de que la propuesta reciba la mayoría de los votos, teniendo en cuenta que el individuo no vote.

Tenemos que tener en cuenta que si la utilidad esperada de que el referéndum sea aprobado es mayor que la utilidad de que el referéndum sea rechazado, es decir, $U_p > U_d$ (o en caso contrario, $U_p < U_d$), la utilidad esperada se maximiza si el elector vota a favor (o en contra) de la propuesta, es decir, P_v (o $1 - P_{nv}$) se maximiza.

Lógicamente, el individuo votará sí y sólo sí cuando $U_v > U_{nv}$, esto es, cuando la utilidad esperada de votar sea mayor que la de abstenerse. Condición equivalente a la siguiente:

$$(U_p - U_d) (P_v - P_{nv}) > 0 \quad (3)$$

Esta expresión (3) se obtiene fácilmente mediante las siguientes operaciones:

$$P_v \cdot U_p + (1 - P_v) U_d > P_{nv} \cdot U_p + (1 - P_{nv}) U_d$$

$$P_v \cdot U_p - P_{nv} \cdot U_p + (1 - P_v) U_d - (1 - P_{nv}) U_d > 0$$

$$U_p (P_v - P_{nv}) + U_d (1 - 1 - P_v + P_{nv}) > 0$$

$$U_p (P_v - P_{nv}) - U_d (P_v - P_{nv}) > 0$$

$$(U_p - U_d) (P_v - P_{nv}) > 0 \quad (3)$$

A partir de esta desigualdad (3) podemos obtener una serie de conclusiones: un *votante a favor* obtendrá una utilidad de aprobación (U_p) mayor que la de rechazo (U_d), ya que $U_p - U_d > 0$ y, en consecuencia, $U_p > U_d$; y, también, una mayor probabilidad de que la propuesta sea apoyada por la mayoría votando que no haciéndolo, $P_v > P_{nv}$.

En la otra parte, un votante del "No", tendrá que $(U_p - U_d) < 0$, ya que su utilidad de que el referéndum se apruebe será menor que si es rechazado; y una probabilidad de aprobación no votando mayor que votando, $P_{nv} > P_v$.

Por lo tanto, con este modelo podemos observar que un individuo, tanto estando a favor como en contra de la cuestión planteada en el referéndum, votará si y sólo si $U_v > U_{nv}$. En cambio, si la desigualdad anterior fuese al contrario $U_v \leq U_{nv}$ el elector se abstendría, ya que su utilidad es mayor o igual no acudiendo a las urnas que haciéndolo.

Continuando con el análisis, en el caso de que $U_v < U_{nv}$, tendríamos la expresión $(U_p - U_d) (P_v - P_{nv}) < 0$, donde $(U_p - U_d) < 0$ y $(P_v - P_{nv}) > 0$ ó $(U_p - U_d) > 0$ y $(P_v - P_{nv}) < 0$, siendo ambas situaciones ilógicas en contextos de ausencia de requisitos de cuórum, ya que, en el primer caso, considera que la utilidad de que se apruebe el referéndum es menor que si se rechaza (está en contra de la propuesta), pero cree que hay más posibilidades de que se apruebe si vota, no llegando a valorar votar en contra; en el segundo caso, prefiere que se apruebe la consulta, pero considera mejor no votar para que la propuesta se apruebe.

En cambio, si la expresión (3) es igual a cero, $(U_p - U_d) (P_v - P_{nv}) = 0$, o bien el primer término o bien el segundo, es igual a cero, siendo el individuo realmente indiferente ante la celebración del referéndum o considerando que las probabilidades de que se apruebe serán las mismas votando o no, por lo que el individuo se abstendrá.

2.2.2. Con requisitos de cuórum

En los referéndums puede existir algún requisito de cuórum, ya sea un cuórum de aprobación y/o un cuórum de participación.

El cuórum de aprobación supone que para aceptar una propuesta no solamente hace falta que la mayoría de los votantes voten por un cambio del *statu quo*, sino que la principal dificultad se encuentra en que la mayoría de votos a favor tiene que ser de un cierto nivel porcentual por encima de los votos en contra.

Por otra parte, el cuórum de participación requiere alcanzar un umbral de participación, por debajo del cual, con independencia del resultado, el referéndum quedará anulado.

Ahora, para este nuevo análisis³, añadiremos una nueva variable, q_v , que será la probabilidad subjetiva de que se alcance el cuórum, ya que el “sí” ha recibido la mayoría de los votos y el individuo ha votado. Y, de forma análoga, q_{nv} , que será la probabilidad de que se alcance el cuórum teniendo la mayoría de los votos la opción de cambio, pero el individuo no haya votado.

La probabilidad de que una propuesta sea aceptada viene dada tanto por la obtención de una mayoría a favor del cambio sobre el *statu quo*, como por el cumplimiento del cuórum. Las utilidades esperadas de votar y no votar son las siguientes:

$$U_v = P_v \cdot q_v \cdot U_p + (1 - P_v \cdot q_v) U_d \quad (4)$$

$$U_{nv} = P_{nv} \cdot q_{nv} \cdot U_p + (1 - P_{nv} \cdot q_{nv}) U_d \quad (5)$$

Al igual que antes, el individuo solo votará si su utilidad por votar es superior a la utilidad en caso de no hacerlo, es decir, si $U_v > U_{nv}$, obteniendo el siguiente resultado:

$$(U_p - U_d) (P_v \cdot q_v - P_{nv} \cdot q_{nv}) > 0. \quad (6)$$

Para llegar a la desigualdad (6), el individuo acudirá a votar, ya sea a favor o en contra de la propuesta, siendo ambos términos positivos o ambos negativos.

En el primer caso, el individuo considerará que la probabilidad de que el referéndum sea aprobado es mayor si vota que si no lo hace, y obtendrá mayor utilidad si la moción resulta aprobada. De manera análoga se da en el segundo caso, siendo el voto en contra, ya que la probabilidad de que no sea aprobado es mayor si acude a votar.

En cambio, si la expresión (6) fuese una igualdad, $(U_p - U_d) (P_v \cdot q_v - P_{nv} \cdot q_{nv}) = 0$, el individuo considera que obtendrá la misma utilidad sea cual sea el resultado del referéndum o considera que la probabilidad de que sea aprobado votando o no será la misma, es decir, no influirá en el resultado. Es un verdadero indiferente.

³ El resto de las variables tienen la misma interpretación que en el análisis anterior.

Si $(U_p - U_d) (P_v \cdot q_v - P_{nv} \cdot q_{nv}) < 0$, o bien el primer término es negativo y el segundo positivo, o a la inversa.

En el primer caso, el individuo está en contra de que se apruebe la moción, $(U_p - U_d) < 0$ y $(P_v \cdot q_v - P_{nv} \cdot q_{nv}) > 0$. Esta situación es ilógica, porque para un votante que no quiere que se apruebe el referéndum, con existencia de un cuórum de aprobación, la probabilidad de que se apruebe votando no puede ser mayor que absteniéndose, ya que si vota en contra reduce la distancia entre el “sí” y el “no”. Sin embargo, esta situación cambia si existe un cuórum de participación, ya que ahora el individuo si tendrá incentivos a no votar.

La segunda opción es totalmente irracional, $(U_p - U_d) > 0$ y $(P_v \cdot q_v - P_{nv} \cdot q_{nv}) < 0$, porque si un individuo está a favor de que se apruebe el referéndum, no va a tener más posibilidades de que se apruebe si no vota. Es algo completamente ilógico.

2.2.2.1. Cuórum de aprobación

Como hemos observado en el caso anterior, si una persona está a favor de la moción, el voto a favor domina estrictamente sobre el voto en contra, es decir, ambos términos de la desigualdad (6) son positivos, ya que la probabilidad de que el referéndum se apruebe si va a votar es mayor que absteniéndose y la utilidad de aprobar el referéndum es mayor que la de rechazarlo.

$$(U_p - U_d) (P_v \cdot q_v - P_{nv} \cdot q_{nv}) > 0.$$

Por otra parte, si ambas son negativas, el individuo en cuestión está en contra de la propuesta. El “No” domina estrictamente sobre la opción “Sí”. Esto significa que la votación no tendrá ningún efecto sobre el cuórum (de aprobación), pero disminuirá la probabilidad de que la propuesta reciba la mayoría de los votos.

$$(U_p - U_d) < 0 \text{ y } (P_v \cdot q_v - P_{nv} \cdot q_{nv}) < 0 ,$$

cumpléndose por tanto la condición (6): $(U_p - U_d) (P_v \cdot q_v - P_{nv} \cdot q_{nv}) > 0$.

Como conclusión, podemos establecer que la existencia de un cuórum de aprobación no afecta a los incentivos del voto, ya que en este modelo votarán tanto aquellas personas que estén a favor como en contra. Solo los indiferentes se abstendrán.

2.2.2.2. Cuórum de participación

Este requisito se establece con la intención de reflejar un índice de participación ciudadana relevante para poder considerar verdaderamente democrático el referéndum planteado.

Nos seguimos fijando en la condición (6). Para un individuo que esté a favor de la proposición, el razonamiento es igual que con un cuórum de aprobación, es decir, si el individuo vota, aumenta la probabilidad de cumplir el requisito (de participación en este caso), por lo que el individuo decidirá votar.

En cambio, para un sujeto que se opone a la propuesta los incentivos se mezclan, llegando a la siguiente disyuntiva. Su utilidad de aprobar el referéndum es menor que la utilidad de que sea rechazado ($U_p < U_d$), por lo que el individuo sólo votará si la probabilidad de que la moción se apruebe votando fuese menor que absteniéndose, $(P_v \cdot q_v - P_{nv} \cdot q_{nv}) < 0$.

Siguiendo este análisis, la persona al votar "No" hace que la probabilidad de que la propuesta sea apoyada por una mayoría de votos disminuya, pero aumenta la probabilidad de que el cuórum de participación se cumpla. Entonces, lo más adecuado para un individuo que considere que hay una sólida mayoría a favor de la propuesta, pero cree que hay una gran probabilidad de no alcanzar el cuórum de participación establecido será abstenerse.

2.3. Análisis gráfico

En este apartado reuniremos las ideas anteriormente analizadas en la figura 1, la cual nos ayudará a comprender más fácilmente los referéndums, así como sus requisitos y funcionamiento.

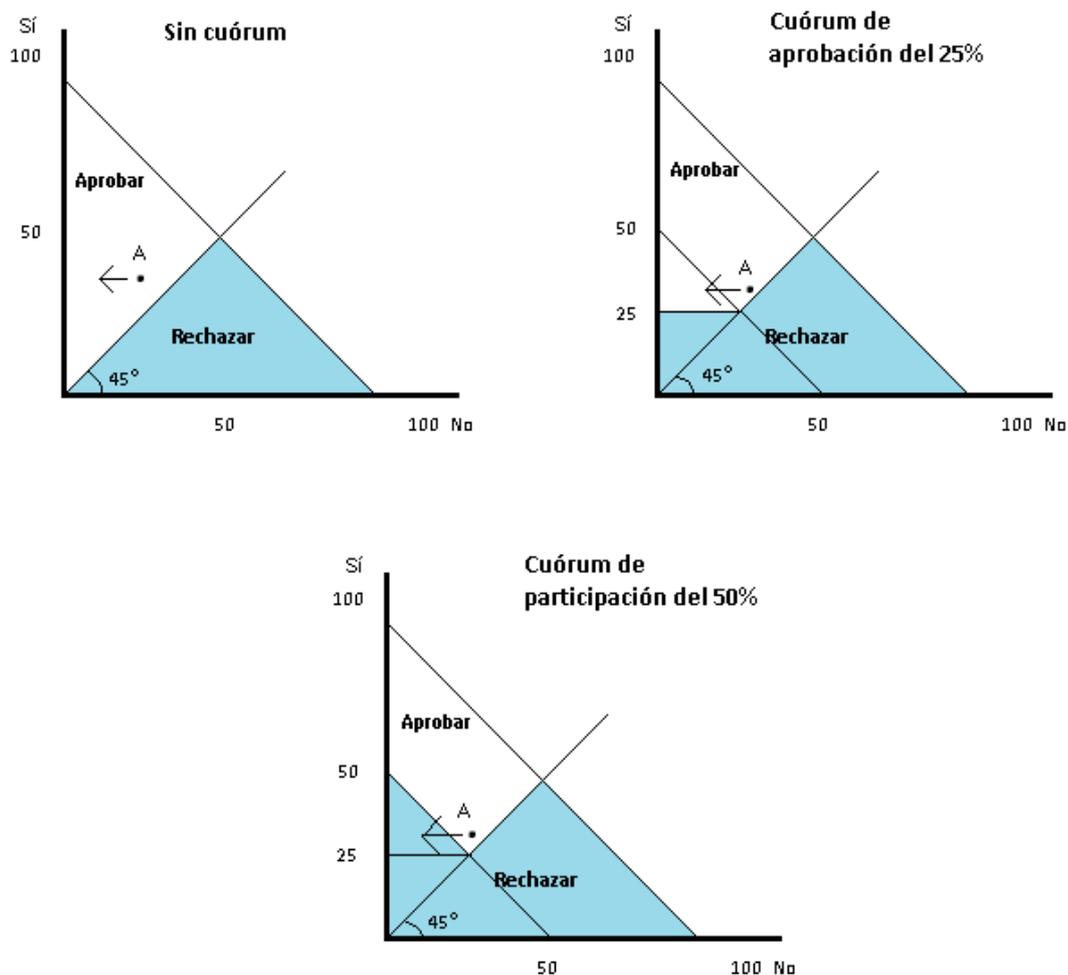


Figura 1: Análisis gráfico del modelo teórico

Fuente: Extraído de Aguiar-Conraria y Magalhães [5]

En el eje vertical de los gráficos aparece representado el porcentaje de la población que está a favor de la propuesta sometida a consulta, mientras que en el eje horizontal tenemos el porcentaje de personas que rechazan la propuesta y optan por el *statu quo*.

La línea de 45° indica un empate técnico (algo prácticamente improbable en una consulta, aunque se han llegado a dar casos).

En el primer gráfico podemos observar un referéndum en el que no existiría ningún requisito de cuórum, por lo que la consulta se aprobará si el resultado del

referéndum se coloca por encima de la línea de 45 ° (la mayoría de los electores han votado “Sí” a la propuesta).

Supongamos que estamos en el punto A; en ese punto el individuo no ganará nada con una abstención, alejándose de la zona de rechazo.

En el segundo gráfico nos encontramos ante una situación en la que hay un cuórum de aprobación del 25 %. Es decir, para lograr un cambio es necesario que los resultados estén por encima de la línea de 45 ° y, además, por encima de la línea del 25 % (obtener un porcentaje del 25 % de votos a favor del “Sí” que del “no”.)

Este requisito hace más grande la zona de rechazo, añadiendo dificultad a la hora de conseguir un resultado favorable al cambio, lo cual puede ser tanto política como democráticamente justificable. No votar vuelve a ser de nuevo contraproducente, ya que con la abstención nos alejamos de la zona de rechazo.

Por último, en el tercer gráfico existe un cuórum de participación del 50 %. La opción del “cambio” se reduce aún más, teniendo que superar dicho porcentaje de participación en la moción, sin la cual el referéndum quedará anulado independientemente del resultado obtenido. Ahora si toma valor la abstención, ya que es más probable que la propuesta sea rechazada si no vota que votando en contra, ya que dificulta cumplir el requisito. Surge la ya mencionada paradoja de la abstención.

2.4. Críticas al referéndum

El referéndum y su uso a lo largo de la historia por los regímenes políticos más dispares con finalidades antagónicas han llegado a convertir lo que debería ser el método democrático por excelencia para cualquier consulta al pueblo en una institución extremadamente polémica para muchos.

Según la información de Araujo recogida en [2], autores como De Esteban en [6] y Friedrich en [7], afirman que son los dictadores quienes con más énfasis han defendido y utilizado los referéndums, buscando una forma de camuflar su autoridad en un fundamento legítimo de voluntad popular.

Loewenstein en [8] va más allá, explicando, a su juicio, el motivo de esta predilección por parte de los autoritarios de celebrar referéndums, señalando como motivo principal la fácil manipulación a través de propaganda y presión social.

La manipulación, unida a una carencia absoluta de libertad impidiendo defender posiciones contrarias a la oficial deslegitiman un referéndum, convirtiéndolo en un burdo mecanismo que sirve de campaña para legitimar un determinado régimen político.

Las principales objeciones que estos autores formulan contra el referéndum son las siguientes:

En primer lugar, cabe destacar la distinta lógica entre democracia representativa y referéndum. El Estado representativo se vincula con el principio de soberanía parlamentaria donde el pueblo es representado por una minoría que actúa en su nombre; mientras que el referéndum deriva del principio de soberanía popular.

En segundo lugar, la alta manipulabilidad del referéndum por quienes tienen el poder, además de favorecer soluciones de carácter conservador, impidiendo tomar decisiones progresistas. Como matiz a esta crítica cabe destacar que el referéndum es conservador en el sentido literal de la palabra, ya que tiende a favorecer al *statu quo*.

Por último, se considera que el referéndum en la política Europea Occidental está perdiendo todo su significado, ya que los temas trascendentales que se podrían llevar a consulta aparecen reflejados en los programas de los partidos políticos, eligiendo de esta forma cada ciudadano a los gobernantes y, consecuentemente, su decisión sobre el determinado conflicto.

Véase, por ejemplo, en las últimas elecciones autonómicas que han tenido lugar en Cataluña, donde después de la celebración del Referéndum del 1 de octubre sobre la independencia, las elecciones han estado marcadas por una clara división en dos bandos: independentistas y constitucionalistas, dando a estas elecciones un valor prácticamente igual a un referéndum.

Una vez estudiados todos los posibles problemas que pueden surgir en un referéndum, analizaremos las condiciones necesarias para no dudar de la validez democrática que un referéndum presenta.

2.4.1. Condiciones necesarias para lograr su validez democrática

De Esteban ha definido en [6] tres condiciones necesarias para lograr que el referéndum tenga la validez democrática que requiere:

La primera e imprescindible condición es que el referéndum tenga lugar en un Estado de Derecho, cubierto por todas las garantías que éste implica.

En segundo lugar, el referéndum tiene que ser sobre una materia adecuada y relevante, así como la pregunta debe ser clara y concisa, no dando lugar a la confusión.

Por último, para otorgar validez democrática al referéndum, se requiere un adecuado control de los medios de comunicación, en especial de la televisión, siendo muy importante una comunicación democrática que destaque por la libertad de expresión garantizando que cualquier colectivo pueda exponer libremente su postura, impidiendo de esta forma que partidos políticos o medios de comunicación abusen de su posición de poder para imponer su postura.

3. ESTUDIOS DE REFERÉNDUMS

El término “referéndum” tuvo su aparición en los Parlamentos medievales, especialmente en Suiza, utilizándose para designar aquella técnica mediante la cual los representantes de los territorios llevaban a cabo sus decisiones una vez consultado el pueblo, *ad referéndum*⁴.

En esta sección vamos a estudiar algunos de los referéndums más trascendentales de los últimos tiempos, referéndums que han marcado el devenir político, económico y social durante los últimos años, centrándonos especialmente en su cuórum, es decir, en la existencia o no de algún tipo de requisito de participación y/o de aprobación.

⁴ Literalmente ‘para que se apruebe’.

Comenzaremos estudiando los referéndums sin requisitos, como el referéndum que tuvo lugar sobre la preservación de la Unión Soviética y el que tuvo lugar en Gran Bretaña en 2016, sobre su salida de la Unión Europea. Por otra parte, analizaremos los referéndums en los que haya existido algún requisito de cuórum, como el referéndum sobre el aborto en Italia, uno de los más importantes que se ha llevado a cabo en la historia de este país y concluyendo con el referéndum sobre la Independencia de Montenegro en 2006.

El objetivo es analizar si el establecimiento de un requisito de cuórum puede influir en la participación o en el resultado final, valorando los posibles beneficios e inconvenientes del cuórum.

3.1. Referéndums sin requisitos de participación

3.1.1. La URSS a referéndum

“¿Considera necesaria la preservación de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas como una federación renovada de repúblicas soberanas iguales en la que serán garantizados plenamente los derechos y la libertad de un individuo de cualquier nacionalidad?”.

Esta fue la pregunta que se realizó a los ciudadanos de las Repúblicas integrantes de la URSS, el día 17 de marzo de 1991 (véase [9]).

El principal objetivo del referéndum fue la aprobación del Nuevo Tratado de la Unión, con la intención de reemplazar a la Unión Soviética por una nueva entidad que se llamaría Unión de Estados Soberanos, una federación de repúblicas independientes con un presidente, política exterior y militar común.

El referéndum tuvo lugar en nueve repúblicas (RSFS de Rusia, RSS de Ucrania, RSS de Bielorrusia, RSS de Kazajstán, RSS de Azerbaiyán, RSS de Uzbekistán, RSS de Kirguistán, RSS de Turkmenistán y RSS de Tayikistán), con una participación cercana al 80 % de los ciudadanos, siendo los resultados favorables al Sí al mantenimiento del sistema federal de la Unión Soviética, respaldado por más de dos tercios de la población.

Alternativa	Votos	Porcentaje
Sí	113.512.812	76,40
No	32.303.977	21,74
Votos nulos o en blanco	2.757.817	1,86
Total	148.574.606	100
Participación de votantes registrada	185.647.355	80,0

Tabla 1: Resultados Referéndum URSS.

Fuente: Elaboración propia a partir de [9].

Por otra parte, hubo una serie de repúblicas (República de Armenia, República de Georgia, República de Estonia, República de Letonia, República de Lituania, RSS de Moldavia) en las que no se crearon comisiones electorales centrales, pero el referéndum se llevó a cabo voluntariamente.

En estas repúblicas la participación fue inferior al 50 % de la población, lo que no fue incluido en la declaración oficial de la Comisión Central del Referéndum de la URSS.

El acuerdo oficial, tras el deseo de la mayoría de los votantes de las repúblicas por continuar en una renovada Unión Soviética, haría de ésta una federación de repúblicas independientes, pero con una política exterior, militar y un presidente comunes.

No obstante, y a pesar del amplio resultado a favor, comenzaron a surgir deseos de independencia en varias de esas Repúblicas, culminándose este deseo en Estonia, Letonia, Lituania y Ucrania. Finalmente, el 25 de diciembre de 1991 se anuncia la desintegración de la URSS.

3.1.2. Brexit

Brexit, fusión de dos palabras en inglés: Britain (Gran Bretaña) y exit (salida), es el término utilizado por los analistas a la hora de hablar de la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea.

En 1975 ya se había producido un referéndum sobre la permanencia del país en la Comunidad Económica Europea con un resultado a favor de la permanencia. Pero el 23 de junio de 2016 se celebró un segundo referéndum sobre esta cuestión. La pregunta que tuvieron que contestar los ciudadanos británicos, norirlandeses y gibraltareños fue clara:

¿Debe el Reino Unido continuar siendo miembro de la Unión Europea o debe dejar la Unión Europea?

Con dos posibles respuestas:

Continuar siendo miembro de la Unión Europea / Dejar la Unión Europea.

Con una participación del 71 %, el resultado fue favorable a la salida del Reino Unido de la Unión Europea con un resultado muy ajustado, siendo derrotados los favorables a la permanencia en Europa con casi un 52 % de los votos.

El 29 de marzo de 2017 se inició el proceso de salida de la Unión Europea una vez que el Reino Unido invocó el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea, habiendo abandonado el club comunitario antes del 29 de marzo de 2019 (para más información véase [10] y [11]).

3.2. Referéndums con requisitos de cuórum

3.2.1. Aborto en Italia

Italia se puede considerar como referente en cuanto a la participación ciudadana en las decisiones sometidas a través de referéndum. El sistema constitucional italiano constituye una excepción en un sistema de marginalización de los referéndums, tanto en las disposiciones constitucionales como en la práctica de este instrumento de democracia directa. Se han realizado 59 referéndums legislativos y 2 constitucionales (véase [12]).

La Constitución italiana prevé cuatro modalidades de referéndum:

- Referéndum derogatorio de las leyes ordinarias estatales.
- Referéndum confirmativo de las leyes de revisión constitucional.
- Referéndums regionales.
- Referéndum sobre la alteración de los territorios regionales y provinciales.

Además de estos, deben añadirse los referéndums municipales y de organizaciones sindicales.

La ley italiana permite la realización de referéndums solicitados mediante firmas de, al menos, 500.000 electores, con un cuórum de participación mayor al 50 %.

El año 1981 destaca por la llamada a los ciudadanos a participar en cinco referéndums abrogativos⁵, siendo el principal precursor de esto el Partido Radical, que decidió que el referéndum era la parte esencial para los derechos civiles y las libertades.

En [13] pueden observarse las preguntas sometidas a votación popular, que fueron revocar el arresto policial, revisar la cadena perpetua, la tenencia de armas de fuego y dos propuestas sobre el aborto.

Se puede considerar como más importantes los referidos al aborto debido a su elevada trascendencia, donde destaca la actuación de la Iglesia Católica y su enorme poder e intervención en la política italiana.

El 12 de junio de 2005 se celebró un referéndum abrogativo, con un cuórum de participación del 50 % y gracias a las más de 500.000 firmas recogidas por el Partido Radical, sobre fecundación asistida y la legalización de la investigación con embriones.

El resultado del referéndum quedó anulado, aun estando a favor más de un 88 % de los votantes, debido a que tan sólo hubo aproximadamente un 25 % de participación, no cumpliendo el cuórum del 50 %. La Iglesia Católica jugó un

⁵ Un referéndum abrogativo es aquel que deroga una ley.

papel trascendental, logrando movilizar a un sector de la población italiana lo suficientemente grande a la abstención (véase [14]).

3.2.2. Independencia de Montenegro

A partir de la creación de la República Federal de Yugoslavia en 1992, integrada por las repúblicas federadas de Montenegro y Serbia, y tras la separación de Bosnia-Herzegovina, Croacia, Eslovenia y Macedonia de la antigua República Federal Socialista de Yugoslavia, Montenegro celebró una consulta ese mismo año para definir también su independencia, pero ésta fue rechazada por un 96 % de los votos (véase [15]).

Debido a la grave crisis interna que atravesaba la República Federal de Yugoslavia tuvo que ser reestructurada dando origen a la Unión de Serbia y Montenegro, estableciendo en su nueva Constitución un artículo⁶ que facilitaba, una vez pasados 3 años, que los Estados miembros tendrán el derecho a decidir el cambio de estatus o separarse de la Unión de Serbia y Montenegro.

Este momento llegó el 21 de mayo de 2006, cuando se planteó un referéndum a los montenegrinos sobre su futura situación política, planteando la siguiente pregunta:

¿Desea usted que Montenegro sea un Estado independiente con completa legitimidad legal e internacional?

La consulta permitió a los electores montenegrinos decidir si optar por la permanencia de Serbia y Montenegro o iniciar la independencia. Para que la independencia fuese reconocida, tanto por la Federación como por la Unión Europea, el referéndum debía cumplir una serie de requisitos de cuórum, estableciendo una participación mínima del 50 % entre las personas con derecho a voto y, además, el “Sí” debe obtener al menos un 55 % de los votos válidos.

Finalmente, el referéndum se realizó con una participación del 86,49 % de la población y un resultado favorable a la opción independentista del 55,4 % de los

⁶ Artículo 60 de la Constitución.

votos válidamente emitidos, concretándose la declaración de independencia de Montenegro el 3 de junio de 2006.

3.3. Análisis teórico

Una vez estudiados estos referéndums, podemos analizar la influencia de establecer un requisito de cuórum tanto en la participación como en el resultado final.⁷

Los dos primeros casos, el referéndum en la URSS y el Brexit, son dos referéndums sin ningún tipo de requisito mínimo de participación o de aprobación⁸ y, sin embargo, la participación fue considerablemente alta, con un 80 % y un 71 %, respectivamente.

Por otra parte, los dos referéndums con requisitos de cuórum, el aborto en Italia, con un mínimo de 50 % de participación, y el de Montenegro, con un cuórum del 50 % de participación y un 55 % de aprobación, concluyeron con tan sólo un 25 % de participación el primero y un 86 % la segunda consulta.

Por tanto, podemos concluir que la ausencia de requisitos de cuórum, en la mayoría de los casos, no implica una baja participación. Así como establecer un requisito de participación no tiene como consecuencia una alta tasa de ésta. Por tanto, ¿qué es lo aconsejable? En mi opinión, depende del contexto e importancia de la cuestión a tratar. Por ejemplo, un hecho tan importante como la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea no debe decidirse por tan sólo unas décimas como así ha sucedido. Y en el caso de Italia, al igual que en otros referéndums donde se ha establecido un requisito de participación, esta decisión ha resultado perjudicial para la democracia debido a que una organización, la Iglesia Católica, ha hecho una campaña a favor de la abstención, movilizándolo un sector lo suficientemente amplio, logrando conseguir no llegar al requisito de participación previamente establecido en el 50 %, invalidando de esta forma el referéndum.

⁷ Análisis teórico personal en el que asumo los posibles errores.

⁸ En la URSS aquellas repúblicas donde el referéndum fue boicoteado y con participación inferior al 50% no se tuvieron en cuenta los resultados.

Por tanto, a la vista de estos referéndums analizados, se puede observar cómo el referéndum con menor participación es aquel que establecía un cuórum de participación, aunque en principio parezca ilógico, pero como ya hemos podido comprobar en el modelo teórico, tal requisito favorece la abstención.

4. SITUACIÓN ACTUAL DE CATALUÑA

4.1. Análisis político, económico y social

Para tratar de dar una solución al conflicto catalán, lo primero es entenderlo. ¿Qué sucede en Cataluña?, ¿cómo hemos llegado hasta este punto?

El auge del nacionalismo, en la mayoría de las ocasiones, se encuentra ligado a graves crisis políticas, económicas y/o sociales, y Cataluña ya ha experimentado este auge en 1640, en 1705 o en 1934. Pero ¿cómo ha resurgido de nuevo este nacionalismo que atraviesa la sociedad catalana estos últimos años? Sin duda, la crisis económica que España atraviesa desde 2008, unido a la sensación existente de que el “Estado español les roba”, ha hecho aflorar este sentimiento que, en realidad, nunca desapareció.

Todo se remonta y justifica en la historia, y según Ariño Ortiz en [16] podemos señalar varias fechas clave. La primera de ellas es 1714, con la pérdida de instituciones y mecanismos de participación política (Corts, Diputació del General y municipios). La siguiente, el período comprendido entre 1934-1936, con el violento aplastamiento que sufrió Cataluña antes de la Guerra Civil española. Por último, y parece, la gota que colmó el vaso, el Estatuto de 2006, agravado aún más en 2010 tras la resolución del Tribunal Constitucional del recurso presentado por el Partido Popular, recortando aún más el texto inicial que los catalanes votaron en el referéndum de 2006 sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña.

Cataluña tiene conciencia de identidad propia, con una lengua propia, unos signos de identidad, unos caracteres geográficos, costumbres o tradiciones y, además, durante siglos, y hasta la unificación con la llegada de los borbones, ha tenido instituciones propias, sus constituciones y sus reglas de gobierno.

A través de este análisis histórico y sociopolítico, podemos observar la singularidad de Cataluña, su propia identidad y sus aspiraciones de autogobierno, desembocando en el diseño de una salida al conflicto: reconocimiento o no de su singularidad y todas las posibles consecuencias que ello conlleve.

4.2. Análisis Referéndum 1-October

El 1 de octubre de 2017 se celebró el referéndum de independencia de Cataluña, un referéndum de autodeterminación convocado por el Govern de Catalunya y celebrado al margen de la ley tras ser suspendido y declarado ilegal por el Tribunal Constitucional, siendo contrario a la Constitución y a las leyes españolas, que no admiten la desintegración del Estado Español.

La celebración del referéndum de autodeterminación fue posible gracias a la Ley 19/2017, conocida como la *Ley del Referéndum* [17], aprobada el 6 de septiembre por el Parlament de Catalunya, actuando éste como representante de la soberanía del pueblo catalán, y estableciendo *que “el pueblo de Cataluña es un sujeto político soberano y como tal ejerce el derecho a decidir libre y democráticamente su condición política”*.

Dicha ley es el resultado, según los partidos independentistas, del mandato surgido por la consulta sobre el proceso participativo sobre el futuro político de Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y de las elecciones al Parlament en septiembre de 2015 y fue aprobada el 6 de septiembre de 2017, con 72 votos a favor de los parlamentarios de *Junts pel Sí* y la *CUP*, 10 abstenciones de *Catalunya Sí que es Pot* y la ausencia de los diputados de *Ciudadanos*, *PP* y *PSC*, quienes decidieron ausentarse en la votación al considerarla ilegal.

La Ley del Referéndum se considera ilegal, entre otros motivos, por ir en contra del Estatuto de Autonomía catalán, el cual requiere una mayoría de dos tercios de parlamentarios para cualquier cambio, cifra la cual no fue alcanzada.

Aun habiéndose declarado ilegal por el Tribunal Constitucional, el Estado Español no pudo evitar la celebración del referéndum el día 1 de octubre. Sin embargo, las condiciones en las que se celebró no fueron las idóneas en una

consulta de tal importancia para la sociedad catalana y española, imposibilitando otorgar reconocimiento jurídico alguno a la consulta.

La pregunta que el pueblo catalán se encontró en las papeletas el 1-O y que tenía que responder con “Sí” o “No” fue:

“Quiere que Cataluña sea un Estado independiente en forma de república?” (véase [18]).

En [19] puede consultarse el resultado del referéndum, el cual fue un abrumador “Sí”, con más del 90% de los votos. Los resultados oficiales que publicó el gobierno catalán días después de la celebración fueron, sin tener en cuenta los votos incautados por la Policía Nacional y Guardia Civil, una participación de 2.286.217, aproximadamente un 43% del censo electoral, de los cuales 2.044.038 votaron a favor de la independencia de Cataluña sobre el Estado español (90,18%), mientras que tan solo 177.547 se posicionaron en contra (7,83%), 44.913 personas votaron en blanco (1,98%) y 19.719 votos se consideraron nulos.

Estos resultados, sin embargo, son ampliamente cuestionados tanto por órganos independientes, como por la sociedad española y catalana, debido a la falta de transparencia en la consulta.

4.3. Comparativa en la participación entre elecciones y referéndum y evolución del voto

En esta sección vamos a realizar un análisis de la participación que ha registrado el último referéndum, relacionándolo con la consulta realizada el 9 de noviembre de 2014 y con las elecciones autonómicas llevadas a cabo en 2015 y en 2017, con el objetivo de tener un estudio comparativo entre la participación de un referéndum y unas elecciones.

Por otra parte, examinaremos la evolución del voto desde la primera consulta hasta las últimas elecciones de diciembre de 2017, estudiando las posibles causas de la abstención en los referéndums.

El 1 de octubre reflejó una participación de 2.286.217⁹, un 43% de la población catalana, lo que supone una cifra de participación algo menor a la de la consulta realizada el 9 de noviembre, con 2.305.290 de votos, con la diferencia que en ésta podían participar los mayores de 16 años y los extranjeros con tarjeta de residencia, aumentando de forma considerable el censo, por lo que la participación en esta consulta se cerró en un 37,02% (véase [20]).

Por tanto, se puede observar que el porcentaje de participación en tres años ha aumentado en un 6%, una cifra realmente elevada para un período tan corto de tiempo, que explica el elevado descontento de cada vez más parte de la sociedad catalana con la actual situación.

No obstante, el porcentaje de participación de estas consultas es mucho más bajo que el registrado en las dos últimas elecciones autonómicas de 2015 y 2017, en las que participaron un 74,95% y un 79,09% de la población, respectivamente, como podemos comprobar en la web de 'El País' en [21] y [22].

Esta diferencia de participación, de aproximadamente dos millones de personas, hace que cuestionemos el valor de los referéndums y busquemos las causas que influyen en su baja participación, planteándonos la siguiente pregunta: ¿La sociedad catalana no otorgó valor al último referéndum, en principio vinculante, al considerarlo ilegal o decidieron no acudir a las urnas el 1 de octubre con el objetivo de no alcanzar una cifra de participación que otorgase valor al referéndum?

La respuesta a esta cuestión se puede encontrar observando la tendencia del voto entre estas últimas cuatro llamadas a las urnas. El voto independentista parece absolutamente movilizado, ascendiendo muy ligeramente en cada votación desde los 1.861.753 votos en la primera consulta el 9-N, hasta los 2.069.764 en las últimas elecciones autonómicas¹⁰. Por tanto, la diferencia de participación se encuentra en la abstención de la población en contra de la

⁹ Cifras no exactas debido a los problemas en el referéndum anteriormente comentados.

¹⁰ Considerando en las últimas elecciones como votos a favor de la independencia los recibidos por los partidos Junts pel Catalunya, ERC y la CUP.

independencia, no acudiendo a la primera consulta ni al referéndum del 1 de octubre, pero sí haciéndolo en las elecciones.

Una vez analizado el dato de participación, vamos a estudiar la abstención y sus posibles causas en la consulta, ayudándonos de nuevo en Aguiar-Conraria y Magalhães [5].

Un individuo en un referéndum, como ya hemos visto anteriormente, se enfrenta en primer lugar, a la decisión de votar o abstenerse, entrando en juego la utilidad de votar. El referéndum del 1 de octubre se planteó como un referéndum sin requisitos de cuórum, es decir, no se estableció un requisito de participación ni de aprobación.

Por tanto, el perfil de preferencias, según la teoría del modelo sin requisitos de cuórum, será la desigualdad (3):

$$(U_p - U_d) (P_v - P_{nv}) > 0$$

Para la población no independentista, la utilidad esperada de que el referéndum sea aprobado es, evidentemente, menor a que sea rechazado, $U_p - U_d < 0$, es decir, la utilidad esperada se maximiza si el elector vota en contra de la propuesta. Además, la probabilidad de aprobación votando será menor que no votando, $P_v - P_{nv} < 0$.

Por tanto, la abstención del sector no independentista no parece justificada, al menos, en este sentido, ya que está favoreciendo que la propuesta sea aprobada al no haber ningún requisito de cuórum de aprobación ni de participación.

Gráficamente se puede describir la actual situación con la figura 2, donde observaremos el supuesto de un referéndum sin ningún tipo de cuórum:

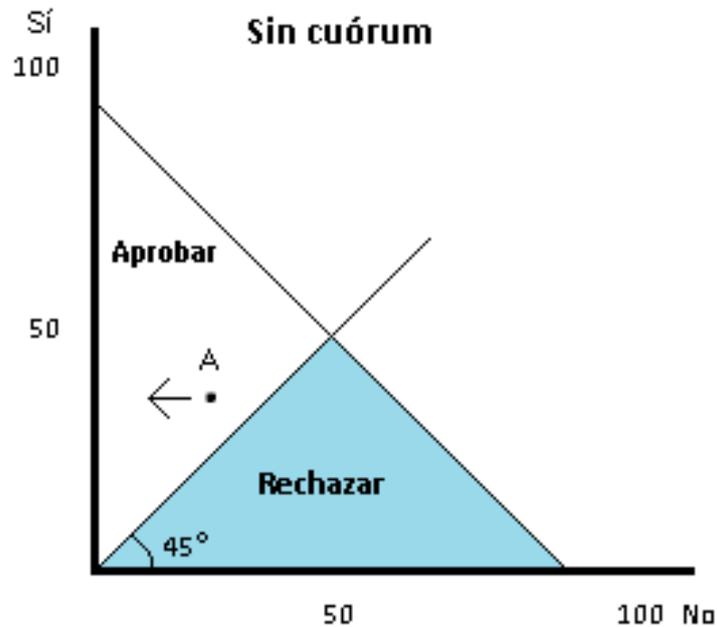


Figura 2: Abstención en Cataluña.

Fuente: Elaboración propia a partir de [5].

En la figura 2 podemos observar cómo el bloque no independentista, en contra de la propuesta, absteniéndose se aleja de la zona de rechazo, facilitando la aprobación. Por tanto, queda reflejado que lo más útil sería haberse posicionado y haber rechazado la propuesta.

Entonces, ¿cuál es la causa de la elevada abstención en los referéndums en contraste con la alta participación de las elecciones autonómicas?

Aquí es donde empiezan a jugar un importante papel los partidos políticos, en especial el Gobierno de España, recurriendo ante el Tribunal Constitucional la Ley del Referéndum y la convocatoria del 1-O. El Tribunal Constitucional prohíbe el referéndum, declarándolo ilegal y negándolo de valor alguno.

El papel de los partidos políticos ha sido incentivar a no acudir a las urnas. Han hecho campaña a favor de la abstención para que la participación fuese relativamente baja, con la intención de que un asunto tan serio como es la independencia de una región no se puede decidir con aproximadamente los votos del 50 % de la población. Es decir, el referéndum no tuvo ningún requisito de participación, pero se ha jugado el papel de que sí lo tuviese.

4.4. Propuesta personal

Ante la difícil situación que atraviesa Cataluña, con una sociedad cada vez más fragmentada, dividida y enfrentada, en mi opinión, prohibir todo tipo de consulta o retirar la autonomía al Govern legítimo de la Generalitat de Catalunya no es la solución más adecuada. La única solución posible es diálogo, dar una salida a una mayoría social de catalanes que piden un referéndum, esta vez legal, pactado entre las dos partes. Escuchar a toda la población y respetar el resultado sea cual fuere.

Hay que diferenciar entre apoyar la independencia y estar a favor de un derecho, el derecho a decidir, y esto último es reclamado de forma mayoritaria en Cataluña, e incluso en el resto de España, como se puede observar a través de la siguiente encuesta, "Encuesta El Mundo-Sigma Dos" [23], en la cual se pregunta a los ciudadanos, en primer lugar, de toda España y, en segundo lugar, sólo de Cataluña, sobre si estarían de acuerdo en la celebración de un referéndum pactado entre el Gobierno de España y el Govern de Catalunya, con la intención de intentar dar una solución y poner fin al conflicto catalán:

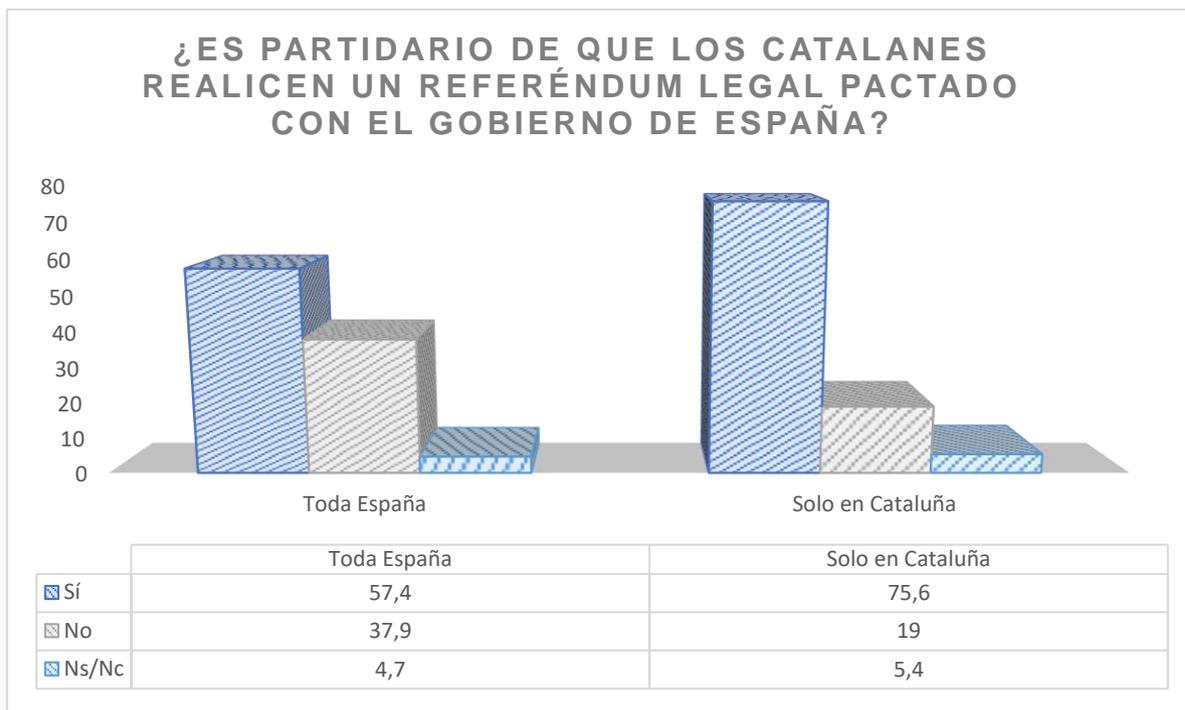


Figura 3: Encuesta Referéndum pactado.

Fuente: Elaboración propia a partir de 'El Mundo' [23].

Por tanto, y a la vista de esta información, la mayoría de la sociedad española (57,4%) coincide en la necesidad de pactar un referéndum para poner fin a esta situación. En Cataluña la cifra es aún mayor, ya que más del 75 % de la población pide esta consulta, independientemente de estar a favor o en contra de la independencia, piden expresar su opinión y poder decidir su futuro.

Pero ¿cómo debe ser el referéndum?, ¿cuáles han de ser sus requisitos? Aquí es donde surge un amplio debate público, dónde se debe examinar las cuestiones y consecuencias que una secesión implica, tanto para Cataluña como para España. Es en este debate donde se deben plantear las condiciones de validez del referéndum. Deben establecerse una serie de condiciones y garantías con las que dicha consulta se tiene que celebrar.

En primer lugar, en mi opinión, se deben fijar los efectos del referéndum, ya sea este vinculante¹¹ o consultivo.

En segundo lugar, se debe elaborar un censo de participación con aquellos que estén legitimados para hacerlo, estableciendo una edad mínima para votar, que debe ser la mayoría de edad.

Por último, y donde nos vamos a centrar principalmente en este estudio, si se deben establecer o no condiciones de participación y de aprobación.

Una vez estudiados una serie de referéndums en los que existió un cuórum de participación, en el modelo propuesto no estableceríamos ningún requisito mínimo de votos, ya que esto puede causar que los opositores de la propuesta hagan una campaña por la abstención, en lugar de votar en contra de la propuesta, adulterando o no reflejando la realidad de los resultados.

Por ejemplo, supongamos que las últimas encuestas¹² señalan una hipotética victoria del “Sí” con el 45 % de los votos, un 25 % vota “No”, y un 30% se abstiene en la consulta. El porcentaje que representa a la población que está en contra de la consulta constituye una minoría, pero con la existencia de un porcentaje mínimo de participación, deciden abstenerse y el cuórum no se completa. Por tanto, el referéndum en el que la mayor parte de la población está a favor no tiene valor, consiguiendo que la opinión de una minoría, a través de la abstención, consiga su objetivo de preservar el *statu quo*, dañando así la democracia al no reflejar realmente la opinión de los votantes.

En cuanto a la existencia de un cuórum de aprobación, resulta interesante su aplicación, estableciendo un cierto nivel porcentual de votos a favor sobre los votos en contra para conseguir que el resultado del referéndum sea efectivo.

¹¹ La decisión obtenida en el referéndum se convierte automáticamente en voluntad del Estado.

¹² Datos inventados para el ejemplo.

Este porcentaje representa la expresión de una voluntad democrática, un resultado representativo de un deseo mayoritario. Solo se puede legitimar un asunto tan serio como es la independencia de un territorio con una mayoría cualificada.

La existencia de un cuórum de aprobación implica que el individuo acudirá a votar, tanto si está a favor como si está en contra. Su perfil de preferencias será:

$$(P_v \cdot q_v - P_{nv} \cdot q_{nv}) (U_p - U_d) > 0 \quad (6)$$

por lo que los individuos que estén a favor, evidentemente, votarán, pero también lo harán los que estén en contra, ya que su utilidad en caso de votar es mayor que no haciéndolo, ya que así disminuirá la probabilidad de que el referéndum sea aprobado.

Este requisito es favorable a la participación y, por tanto, favorece también a la democracia. Logra que todo el mundo se exprese, que no existan campañas a favor de la abstención u otras posibles alteraciones del resultado.

Vamos a proponer un modelo de referéndum: un referéndum vinculante, sin establecer ningún requisito de participación, pero sí con un cuórum de aprobación de un 5 %, intentando así conseguir una alta participación y que un asunto tan complejo como la independencia de Cataluña de España, algo que rompe siglos de integración social, política y económica, no sea decidida por un 50 % más una décima, sino que exista un cierto margen entre una opción y otra.

El análisis gráfico del modelo planteado, con un cuórum de aprobación de un 5 %, y sin requisito de participación, sería el siguiente:

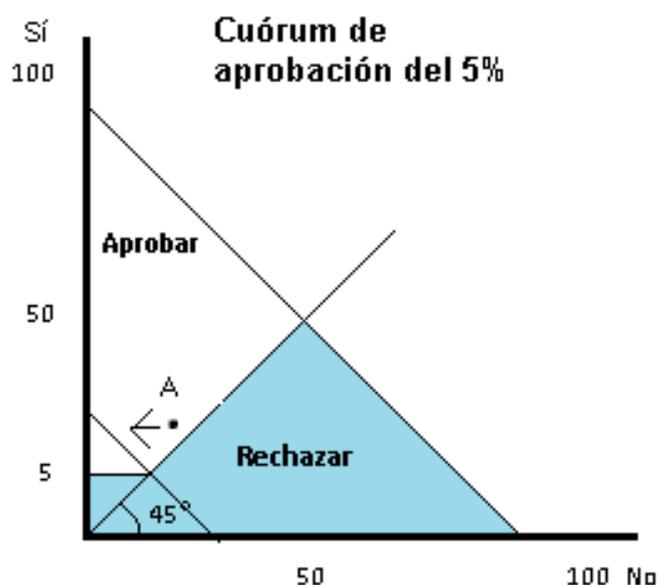


Figura 4: Cuórum de aprobación del 5 %.

Fuente: Elaboración propia a partir de [5].

El cuórum de aprobación del 5 % hace más grande la zona de rechazo, impidiendo un cambio del *statu quo* por unas simples décimas. Hace que la diferencia entre los votos a favor y los votos en contra sea de, al menos, un 5 %.

No obstante, este modelo no está exento de inconvenientes, ya que un cuórum de aprobación puede dificultar la posibilidad de cambio, y existe la posibilidad de que el referéndum sea apoyado por una mayoría sin ser alcanzado el porcentaje requerido.

En caso de darse tal situación, mi propuesta sería un nuevo, y último, referéndum, con el plazo de al menos un año desde que se realizó el primero. Tiempo que serviría para concienciar a la población de todas las posibles consecuencias, intentando buscar de esta forma un índice de participación más elevado, manteniéndose aún el cuórum de aprobación exigido en el primero, ya que, reitero, un tema de tanta trascendencia no se puede decidir por unas décimas a favor.

5. CONCLUSIONES

Una vez estudiado en profundidad el referéndum y sus requisitos de cuórum, para finalizar el trabajo aportaremos nuestras conclusiones y propuestas para la mejora de esta forma de democracia representativa.

El referéndum es, o debería ser, esencial en cualquier país democrático, ya que constituye la forma más directa de democracia para el pueblo, pudiendo expresar libremente su opinión. Como hemos podido estudiar, estos mecanismos no están libres de fallos ni exentos de ser utilizados de manera inadecuada, pero cualquier decisión política, económica y/o social que afecte, directa o indirectamente, al pueblo tiene que ser valorada y aprobada por éste.

No obstante, para que el referéndum sea un auténtico instrumento de participación popular hay que establecer una serie de garantías para otorgarle la validez que le corresponde. Hay que evitar que partidos políticos u otras instituciones, como por ejemplo la Iglesia, generen incentivos para que la gente no participe. Para evitarlo, y como primera conclusión, cabe señalar que el requisito de participación tiene el efecto contrario que en principio parece tener, influyendo en la abstención como hemos podido comprobar a lo largo de este trabajo, por lo que, en mi opinión, no se debería establecer. El referéndum da tres posibles respuestas al votante: votar a favor, posicionarse en contra y abstenerse. Y sólo los indiferentes deberían abstenerse.

Por otra parte, no considero que los referéndums sean instrumentos para camuflar la autoridad de los dictadores, como así hemos visto que consideran algunos autores. El referéndum, si bien no es perfecto y cuenta con fallos, es la principal forma de democracia directa que el pueblo puede disponer, por lo que habría que fomentar su uso para que los ciudadanos puedan determinar su futuro.

En cuanto a la situación de Cataluña, mi conclusión es que sólo hay una posible solución al conflicto, que es el diálogo y establecer un referéndum pactado entre el Gobierno de España y el Govern de Catalunya. Hay que corregir este conflicto antes de que sea demasiado tarde, ya que, como estamos viendo, la sociedad catalana cada vez está más dividida.

Antes de la celebración del referéndum se deberían establecer todos sus requisitos para evitar futuros problemas, y respetar el resultado que el pueblo decida.

Debemos aprender de los errores que hubo el 1 de octubre. No se puede realizar un referéndum de semejante trascendencia de manera unilateral y tampoco se puede evitar que un pueblo pueda ejercer su derecho a votar y expresarse libremente.

Para concluir el trabajo, la gente no tiene que tener miedo a los referéndums. Los políticos no tienen que tener miedo a los referéndums. No se puede tener miedo a la democracia. No se puede negar la voluntad de la mayoría. ¿Por qué hay miedo a votar?

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [1] Wikipedia: “German referendum 1926”. Disponible en: <https://tinyurl.com/ydctrhxx> [Consulta en: 24/02/2018]
- [2] Araujo, J.O.: «Referéndum en el sistema constitucional español», *Revista de Derecho Político* 3, pp. 115-182, 1989.
- [3] Côté-Real, P. y Pereira, P.: “The Voter who wasn’t there: referenda, representation and abstention”, *Social Choice and Welfare* 22, pp. 349–369, 2004.
- [4] Herrera, H. y Mattozzi, A.: “Quorum and Turnout in Referenda”, *Journal of the European Economic Association*, Volume 8, pp. 838-871, 2010.
- [5] Aguiar-Conraria, L. y Magalhães, P.: “Referendum Design, quorum rules and turnout”, *Public Choice* 144, pp. 63-81, 2010.
- [6] De Esteban, J: “El régimen constitucional español”, *Labor Universitaria*, 1, p. 92, 1980.
- [7] Friedrich, K.: “La démocratie constitutionnelle”, *P.U.F.*, p. 513, 1958.
- [8] Loewenstein, Karl: “Teoría de la Constitución”, Ariel, p. 329, 1976.
329.
- [9] Wikipedia: “Referéndum de la Unión Soviética de 1991”. Disponible en: <https://tinyurl.com/yb9yaemg> [Consulta en: 25/02/2018]
- [10] Wikipedia: “Salida del Reino Unido de la Unión Europea”. Disponible en: <https://tinyurl.com/y8jvpgc4> [Consulta en: 25/02/2018]
- [11] BBC: “Qué es el Brexit y cómo puede afectar al Reino Unido y a la Unión Europea”. Disponible en: <https://tinyurl.com/z5gbwa7> [Consulta en: 25/02/2018]
- [12] Olivetti, Marco: «Los referendos en serio: la experiencia italiana», *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, pp. 148-175, 2007.
- [13] El País: “El aborto será sometido a referéndum en Italia el domingo”. Disponible en: <https://tinyurl.com/yb48necb> [Consulta en: 26/02/2018]

- [14] Wikipedia: "Referendum abrogativi del 2005 in Italia." Disponible en: <https://tinyurl.com/ydfvdz2n> [Consulta en: 26/02/2018]
- [15] Wikipedia: "Referéndum sobre la independencia de Montenegro en 2006." Disponible en: <https://tinyurl.com/yae4zxra> [Consulta en: 28/04/2018]
- [16] Ariño Ortiz, Gaspar: *La independencia de Cataluña: historia, economía, política y derecho*. Cizur Menor, Navarra: Aranzadi, 2015.
- [17] Wikipedia: "Ley del referéndum de autodeterminación de Cataluña." Disponible en: <https://tinyurl.com/ydf9ly5j> [Consulta en: 27/03/2018]
- [18] Wikipedia: "Referéndum de independencia de Cataluña de 2017." Disponible en: <https://tinyurl.com/y8cl96rw> [Consulta en: 27/03/2018]
- [19] El Periódico: "Resultados del referéndum en Catalunya: con datos por municipios, comarcas y provincias." Disponible en: <https://tinyurl.com/ybhb2oa8> [Consulta en: 30/03/2018]
- [20] La Vanguardia: "Resultados del 9N: La independencia se impone con un 81% de los más de 2,3 millones de votos." Disponible en: <https://tinyurl.com/pf8wgfb> [Consulta en: 30/03/2018]
- [21] El País: "Resultados Electorales en Cataluña 2015." Disponible en: <https://tinyurl.com/yadxqmze> [Consulta en: 7/04/2018]
- [22] El País: "Resultados Electorales en Cataluña 2017." Disponible en: <https://tinyurl.com/y7epu84r> [Consulta en: 20/04/2018]
- [23] El Mundo: "Encuesta El Mundo-Sigma Dos." Disponible en: <https://tinyurl.com/ybp459ja> [Consulta en: 20/04/2018]