

CRONICAS Y DOCUMENTACION

LA CAMPAÑA DEL REFERENDUM CONSTITUCIONAL

I

CONSIDERACIONES PREVIAS

Estableceremos en primer lugar los elementos que definen las campañas de información-propaganda en relación con los procesos electorales de carácter pluralista desarrollados en los sistemas de democracia liberal.

La función básica de la campaña electoral en el marco de un proceso electoral es la difusión masiva de información política. La importancia de esta función viene dada por la finalidad que persigue el proceso electoral. Si se concibe el Parlamento como lugar fundamental de canalización de los conflictos sociales, será necesario que el proceso electoral posibilite una adecuada traducción de las fuerzas sociales en fuerzas parlamentarias. Esto es, que se produzca una correspondencia lo más exacta posible entre los intereses de tales fuerzas y los partidos políticos elegidos por éstas como representantes parlamentarios (1). En el caso de que esta relación se viese distorsionada, difícilmente podrá el Parlamento desempeñar el cometido anteriormente señalado. En este supuesto, una parte de los intereses sociales habrían quedado o bien marginados o bien subrepresentados, obstaculizándose, pues, la búsqueda de soluciones a los conflictos sociales por la vía parlamentaria.

Para que la elección no sea errónea, desde la perspectiva que se acaba de apuntar, será, por tanto, condición necesaria que los votantes tengan a su alcance una completa y no deformada información sobre las distintas opciones políticas entre las que poder elegir. En tanto que momento del

(1) LUIS LÓPEZ GUERRA: *Las campañas electorales en Occidente*, Ed. Ariel, Madrid, 1977, pág. 22.

proceso electoral, la campaña vendría precisamente a garantizar esta necesidad de información previa a la decisión del votante.

Sin embargo, la información no es con exclusividad la única función propia de las campañas electorales. A éstas les corresponden otro tipo de funciones que justifican por sí mismas su existencia, al margen incluso de que tales campañas se desarrollen o no en el marco de un proceso electoral pluralista. Esas otras funciones serán las definidas como funciones de mantenimiento del propio sistema. El profesor López Guerra (2) señala que las mismas han sido caracterizadas como funciones de legitimación política del sistema, de fijación de los temas políticos a debatir, de creación de símbolos políticos, de educación política y de reclutamiento de la *élite* política.

Así, pues, numerosas cuestiones se plantean en relación con el estudio de los efectos de las campañas electorales y su significado en el funcionamiento de un sistema democrático-liberal, sin olvidar que a las campañas electorales les incumbe asimismo una función específica en los sistemas democrático-socialistas y en los sistemas dictatoriales.

A continuación dejamos planteadas algunas de las cuestiones que, a nuestro entender, podrían considerarse como básicas a la hora de abordar el estudio del fenómeno de la campaña electoral. En torno a cada una de ellas se han desarrollado buen número de investigaciones referidas a campañas concretas. Sin embargo, y como señala el profesor López Guerra (3), todavía falta por elaborar un marco general de referencia para el estudio de este período del proceso electoral. De ahí que nos parezca de utilidad la insinuación de aquellas grandes áreas de problemas hacia las que habrían de dirigirse las investigaciones relativas a las campañas electorales (4):

a) ¿Qué incidencia tiene la información-propaganda difundida masivamente durante la campaña electoral en la conformación de la decisión del votante? A los efectos de responder a esta pregunta, habría que detenerse en el análisis de cuál sea la capacidad real de conversión del voto atribuible a la propia campaña.

b) En segundo lugar, se encuentran los problemas relativos a la financiación de las campañas. Por un lado, nos encontramos con el problema de los costes de la campaña como posible factor de discriminación entre las dis-

(2) L. LÓPEZ GUERRA, *op. cit.*, pág. 32.

(3) El libro ya citado del profesor LÓPEZ GUERRA, *Las campañas electorales en Occidente*, constituye una importante aportación a una teoría general de las campañas electorales.

(4) En mi tesis doctoral en preparación sobre *La campaña electoral en las elecciones generales españolas de 1977* se intenta aplicar estos criterios al estudio en concreto de la misma.

tantas opciones políticas. Por otro, con el del control que sobre los partidos pudieran ejercer las necesarias «fuentes de financiación», habida cuenta del creciente presupuesto económico de las campañas.

c) Un tercer aspecto, por lo que se refiere a los efectos de las modernas campañas electorales, nos llevaría a preguntarnos en qué medida afecta la utilización de las técnicas publicitarias a la configuración de la estructura de los partidos políticos. Es decir, hasta qué punto las nuevas técnicas de propaganda suplantán el papel desempeñado durante la campaña electoral por las bases militantes de los partidos, lo que podría incidir en el declive de la concepción del partido de masas.

d) En cuanto a los problemas que las campañas electorales suscitan, en relación a una posible quiebra del principio democrático de igualdad de oportunidades a todas las opciones políticas, habría que analizar las respuestas jurídicas que se han ofrecido, así como su repercusión en la conformación de las campañas electorales.

e) Finalmente, una de las vías más interesantes para analizar el significado de las campañas electorales en los sistemas de democracia liberal es, a nuestro entender, la que hace referencia a la función de legitimación política del sistema desarrollada a través de las propias campañas.

Hasta aquí hemos aludido a las campañas de carácter electoral, dado que la mayoría de las investigaciones se han dirigido hacia este tipo de campañas. Nos ha parecido de utilidad señalar, en primer lugar, las funciones básicas de las campañas de tipo electoral y los problemas fundamentales suscitados en torno a las mismas, considerando que ello nos podría servir de orientación a la hora de caracterizar las campañas de carácter referendario.

Ya hemos visto cómo para que el Parlamento cumpliera su función, en los términos señalados, era condición necesaria que la elección del votante reflejase con fidelidad sus intereses —con lo que la correlación entre las fuerzas sociales quedaría fielmente expresada a nivel político—, y de ahí que la información se convirtiera en un elemento necesario a garantizar a través del proceso electoral por medio de la campaña. De la misma manera, para que el acto normativo expuesto a la decisión popular mediante la institución del referéndum quede legitimado, y la norma aprobada resulte operativa, será necesario que la decisión del votante se haya configurado en base a una información no limitada u orientada desde el poder hacia una determinada respuesta. Es decir, la posible norma jurídica aprobada sólo podrá cumplir la función para la que ha sido elaborada si la decisión del votante se ha tomado con arreglo a sus intereses. Por consiguiente, en el llamado período de consulta del referéndum la campaña debe garantizar, al igual que durante

un proceso electoral, la difusión masiva de información acerca del contenido y los posibles efectos de la norma consultada.

Por lo demás, las campañas en torno al referéndum pueden cumplir las mismas funciones de mantenimiento del sistema que se ha señalado en relación a las campañas electorales. Análogamente, las grandes cuestiones señaladas en relación a las campañas electorales vendrían a replantearse a propósito de las campañas refrendatarias, por más que las respuestas puedan sin duda variar según que aquéllas se aborden desde la perspectiva de uno u otro tipo de campaña.

Aunque también en este punto carezcamos de un marco general de referencia para el estudio de las campañas refrendatarias, podríamos, en principio, mencionar algunos de los rasgos diferenciales que las caracterizan:

- 1) La cuestión política a debatir, en torno a la que fundamentalmente gira la campaña, es una sola. La decisión se ha de tomar exclusivamente en relación a un único problema dado, con lo que se simplifica el número de opciones a elegir.
- 2) Salvo que la consulta se haga sobre dos o tres posibilidades alternativas, las opciones serán como máximo el *sí*, el *no*, el *voto en blanco* y la *abstención*. Ello da pie a una convergencia básica de varios partidos políticos a una misma opción, lo que posibilita la realización de campañas conjuntas para ese fin. La confusión, sin embargo, pudiera también verse alimentada en mayor grado, toda vez que no cabe excluir la posibilidad de que algunos partidos converjan en la misma opción desde supuestos radicalmente diferentes.
- 3) El Gobierno puede desarrollar en este tipo de campañas un papel más relevante que en las de tipo electoral.
- 4) El erario público puede llegar a convertirse en la principal fuente de financiación de la campaña.

Consideramos que el estudio de una concreta campaña refrendataria puede aportarnos elementos que contribuyan a delimitar la especificidad de este tipo de campañas.

II

LA CAMPAÑA DEL REFERENDUM CONSTITUCIONAL DE 6-12-1978

1. *Contexto jurídico y político del referéndum*

Tres momentos fundamentales definen en el plano jurídico y político el proceso de transición desde un sistema autocrático a un sistema democrático que ha tenido lugar en España. Aprobada en las Cortes y sancionada afirmativamente por el pueblo español a través de referéndum, la Ley para la Reforma Política constituye el primer jalón en la transición a la democracia. El segundo momento viene delimitado por las elecciones generales de 1977 y la constitución del Parlamento con arreglo a los resultados electorales. El referéndum constitucional de 6 de diciembre de 1978, convocado, con arreglo a lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del artículo 3.º de la Ley para la Reforma Política, con el fin de someter el proyecto de Constitución elaborado por el Parlamento a referéndum de la nación, constituye a la vez la culminación y la conclusión del proceso de transición.

Aquéllos son, por tanto, los tres actos con que los ciudadanos españoles, en base al reconocimiento de la soberanía popular establecido en el artículo 1.º, 1, de la Ley para la Reforma Política, han legitimado mediante su participación directa la constitución de un régimen democrático en el país.

El contexto jurídico en el que se ha visto enmarcado el referéndum constitucional, así como las normas específicas establecidas para su celebración, permiten afirmar que se trata del primer referéndum llevado a cabo con la concurrencia de unas condiciones jurídicas capaces de garantizar el carácter democrático de la consulta. Las garantías jurídicas que rodearon al pasado referéndum han sido sensiblemente mayores que aquellas bajo las que hubo de discurrir el referéndum de 1976. Este último fue caracterizado por el profesor Jorge de Esteban como un referéndum-puente (5) entre los referéndums franquistas de 1947 y 1966 y un posible referéndum de carácter plenamente democrático. Con ocasión del mismo fueron introducidos algunos mecanismos, como la presencia de interventores en las mesas electorales y alguna aislada posibilidad de defensa en Televisión Española de la alternativa de la oposición, tendentes a dar un barniz democrático a la consulta. Sin embargo,

(5) J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA: *El proceso electoral*, Ed. Labor, Col. Política, Barcelona, 1977, pág. 303.

no fue permitido el ejercicio de derechos fundamentales tales como la libertad de expresión y reunión, el control democrático del proceso electoral o el uso democrático de los medios de comunicación estatal.

El referéndum constitucional quedó regulado por las disposiciones contenidas en el Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 2.120/1978, de 25 de agosto, en cuya disposición adicional segunda se establece que el Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, tendrá carácter supletorio en todo lo referente al procedimiento electoral. Las garantías jurídicas que habían de presidir la celebración del referéndum serían básicamente las mismas que presidieron las primeras elecciones generales. Se trata, pues, del primer referéndum celebrado en España contando con el reconocimiento del derecho de libre expresión y de reunión. Es asimismo el primero en que se han puesto en práctica recursos destinados a salvaguardar el control democrático de todo el proceso. Y, por último, ha sido ésta la primera vez en que las distintas alternativas políticas implicadas han tenido acceso a los medios de comunicación estatal. El carácter fundamentalmente democrático del referéndum quedaba asimismo asegurado tanto por la nitidez en la formulación de la pregunta «¿Aprueba el proyecto de Constitución?» —que facilitaba una clara comprensión de la finalidad de la consulta—, cuanto por el carácter electivo del órgano encargado de elaborar y aprobar el proyecto de Constitución.

Todo ello no obstante, podemos registrar la introducción de algunas modificaciones regulativas en comparación con el desarrollo del proceso electoral de junio de 1977. Por lo que hace referencia al derecho de reunión, el Real Decreto 2.550/78, de 3 de noviembre, disponía en su artículo 2.º la prohibición de reuniones con fines de propaganda constitucional que tuvieran forma de manifestación, marcha o séquito. Los criterios en base a los cuales los partidos políticos tendrían acceso a los medios de comunicación estatal difieren de los establecidos para las elecciones generales y los contemplaremos en el apartado siguiente al examinar la específica regulación de que ha sido objeto la campaña refrendataria. Igualmente han sido introducidos nuevos criterios en lo concerniente a la designación de interventores y apoderados en las mesas electorales. El número de interventores por mesa electoral ha quedado reducido a cuatro en esta ocasión. Tres de ellos revestirían carácter de representantes de los partidos políticos, tanto parlamentarios como extraparlamentarios, y su nombramiento se decidiría por acuerdo de los partidos que hubieran propuesto interventor en la mesa correspondiente. El cuarto interventor sería nombrado por sorteo de entre la lista de solicitantes individuales de dicho cargo. A diferencia de lo dispuesto para las elecciones generales, los aspirantes a interventores habrían de ser ahora electores en la mesa de turno. Por otra parte, el Real Decreto 2.553/1978, de 3 de noviem-

bre, establece que sólo los partidos y asociaciones políticas con representación parlamentaria podrán nombrar apoderados. Por último, la Orden del Ministerio de Trabajo de 3 de noviembre de 1978 dispone la obligatoriedad de la retribución del tiempo utilizado por los trabajadores en su participación en el referéndum, y para ello se faculta a los empresarios para exigir a los trabajadores el justificante del voto.

Antes de pasar a analizar los diferentes aspectos de la campaña constitucional conviene, finalmente, señalar algunos datos del contexto político en el que ésta se había de desarrollar, datos que nos parecen dignos de mención por su incidencia en el propio contenido político de la campaña. Dos tipos de problemas políticos monopolizaron la atención de la opinión pública durante el período inmediatamente anterior a la celebración de la campaña del referéndum, así como en los comienzos de esta última. Por una parte, el deterioro de la situación en el País Vasco y el recrudecimiento de las actividades terroristas de ETA. Por otra parte, el frustrado intento del calificado «golpe de mano» que, según la información ofrecida por el Gobierno, proyectó llevar a cabo un reducido número de militares entre los días 16 y 17 de noviembre. Cuando más adelante tengamos ocasión de referirnos a los contenidos políticos de la campaña del referéndum, veremos en qué medida aquellos acontecimientos han contribuido a configurar buena parte de la campaña misma. En otro orden de problemas, cabe señalar el bajísimo nivel de movilización política en torno al proyecto de Constitución durante el proceso de su elaboración. Sin duda, como consecuencia de la política de consenso que le sirvió de eje, así como de la existencia de un cierto clima de decepción a causa de la gestión del Gobierno de UCD a partir de las elecciones de junio de 1977, el contenido de la futura Constitución ha estado lejos de absorber la atención de la opinión pública durante el año y medio que duró su gestación. En estas condiciones, la campaña del referéndum podía convertirse en decisiva, tanto por lo que hace a los índices de participación ciudadana cuanto a la configuración de la decisión del votante. Más adelante intentaremos analizar los resultados de la campaña a estos efectos.

2. *Regulación jurídica de la campaña del referéndum*

Las disposiciones contenidas en el título V, capítulo I, referente a la propaganda electoral, del Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, han sido aplicadas en la regulación de la campaña del referéndum constitucional, excepción hecha del contenido de su artículo 40, que hace referencia a los criterios para el uso de espacios gratuitos en los medios de comunicación de titularidad pública. Por otra parte, se introdujo-

una modificación acerca del ejercicio del derecho de reunión en los términos señalados en el apartado anterior. No ha tenido vigencia el capítulo II del título V, relativo a los gastos electorales, salvo el apartado 3 del artículo 44, sobre regulación de las tarifas postales para el envío de propaganda electoral. La Orden de 3 de mayo de 1977, que desarrolló el citado artículo, ha sido declarada vigente para el referéndum constitucional según lo dispuesto en el Real Decreto 2.551/1978, de 3 de noviembre.

Los criterios para la utilización de los medios de comunicación social del Estado por los grupos parlamentarios durante la fase de consulta del referéndum fueron sentados por el Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 2.552/1978, de 3 de noviembre.

En primer lugar, será su condición de parlamentarios lo que defina a los grupos a los cuales se reconoce el derecho a hacer uso de los espacios gratuitos en estos medios. No se trata de los partidos políticos con representación parlamentaria, sino de los grupos parlamentarios constituidos en el Congreso de los Diputados y en el Senado, con independencia de que éstos se correspondan con un solo partido político o se hallen integrados por varios de ellos (art. 1.º). El decreto mencionado no contiene ninguna disposición relativa al acceso a Radiotelevisión Española de los partidos políticos extraparlamentarios.

La prensa de titularidad pública podrá, a diferencia de lo dispuesto para la campaña electoral de junio de 1977, contratar publicidad sobre el referéndum con los partidos y asociaciones políticas (art. 4.º).

Por lo que hace referencia a la distribución de los espacios televisivos, en el apartado 2 del artículo 2.º se establece que será llevada a cabo por el Comité de Radiotelevisión Española en proporción al número de escaños de cada grupo parlamentario.

El Comité para Radiotelevisión Española estará integrado por doce vocales, seis de ellos representantes de la Administración y los seis restantes en representación de los grupos parlamentarios, representantes estos últimos que, a propuesta de las mesas de ambas Cámaras y oída la Junta de portavoces, serán designados por la Junta Electoral Central, a cuyo cargo corre asimismo la designación del presidente del Comité.

La campaña del referéndum se ha desarrollado durante el período de tiempo comprendido entre los días 7 de noviembre —día siguiente a la publicación de la convocatoria del referéndum— y 4 de diciembre, dos días antes de la fecha de la consulta. Se ha ampliado, por consiguiente, su período de duración en comparación al de la campaña electoral, correspondiéndole ahora veintiocho días frente a los veintiún días fijados en aquella ocasión.

Los tiempos asignados por el Comité para Radiotelevisión Española a cada grupo parlamentario, en lo que se refiere al uso de los espacios gratuitos en Televisión Española, se recogen en el cuadro núm. 1. El mismo ha sido ordenado en base al número de intervenciones concedidas a cada uno de ellos, consignándose el total de minutos sumados por cada una y el porcentaje que ello representa del total dedicado a esta programación.

CUADRO NÚM. 1

<i>Grupos parlamentarios Congreso y Senado</i>	<i>N.º de inter- venciones</i>	<i>Minutos</i>	<i>Porcentaje</i>
UCD (C y S)	10	100	38,46
PSOE (C y S)	5	50	19,23
PCE (C)	3	15	5,76
AP (C)	3	15	5,76
Grupo Mixto (C)	1	10	3,84
Socialistas de Cataluña (C)	1	10	3,84
G. Parlamentario Vasco (C)	1	5	1,92
Minoría Catalana (C)	1	5	1,92
P. y S. Independientes (S)	2	15	5,76
Entesa dels Catalans (S)	1	10	3,84
Grupo Mixto (S)	1	10	3,84
A. Independiente (S)	2	10	3,84
Senadores Vascos (S)	1	5	1,92
<i>Total</i>	33 (1)	260	99,93 ≈ 100

(1) El número total de espacios dedicados a la intervención de los grupos parlamentarios ha sido de veintisiete, emitidos entre los días 22 de noviembre y 4 de diciembre, excepción hecha de sábados y domingos. El número total de espacios emitidos diariamente ha sido de tres (salvo el día 22 de noviembre que fueron emitidos dos), con una duración de diez minutos cada uno, con lo que a veces dos grupos parlamentarios han intervenido en un mismo espacio.

Como puede observarse, entre los grupos parlamentarios de UCD y PSOE —añadiéndole al tiempo de este último el que les fuera atribuido a los Socialistas de Cataluña— suman un 61,53 por 100 del total del tiempo cedido en la programación de Televisión Española a los grupos parlamentarios durante la campaña electoral. Entre los diez grupos parlamentarios restantes han sumado un 39,47 por 100 del tiempo total.

La fórmula D'Hondt aplicada en las elecciones del 15 de junio, para proceder a la distribución de escaños según los votos obtenidos por los partidos políticos, favoreció ampliamente a los grupos mayoritarios. La distribución proporcional llevada a cabo ahora del tiempo asignado a cada grupo parlamentario, en base a los escaños obtenidos entonces, perpetúa los niveles de discriminación de que fueron objeto los partidos minoritarios.

A nuestro juicio, podría haberse establecido, al menos por lo que se refiere a los grupos parlamentarios del Congreso, la relación proporcional en base al número de votos obtenidos por cada partido político en las elecciones del 15 de junio o, en su defecto, haber aplicado al sistema empleado criterios correctores tendentes a favorecer a los grupos minoritarios. Ello adquiere especial relevancia en tanto esta campaña, según veremos más adelante, ha revestido además un cierto carácter de campaña preelectoral.

Por otra parte, cabe señalar las limitaciones en cuanto al acceso a los medios de comunicación estatales con que han contado los grupos extraparlamentarios. Excluidos de los programas dedicados a la intervención de los grupos parlamentarios, sólo en una ocasión han podido acceder a las pantallas de Televisión Española, durante breves minutos, los líderes de algunos de estos partidos. El escaso tiempo concedido a los mismos ha favorecido a los partidos extraparlamentarios defensores del sí: cuatro de sus líderes intervinieron en Televisión Española, mientras ningún líder de ningún partido extraparlamentario defensor de la abstención tuvo la posibilidad de intervenir. En cuanto a los grupos de extrema derecha partidarios del no, estuvieron representados por dos de sus líderes.

De cara a próximas elecciones creemos que deben ser introducidos nuevos criterios para regular el derecho de los partidos políticos al uso gratuito de espacios en los medios de comunicación estatales. Consideramos que no se puede trazar como línea divisoria en el reconocimiento de este derecho el carácter parlamentario o no de los partidos, y, por lo mismo, no se deberá favorecer —al menos en la medida en que se ha hecho en esta ocasión— a los partidos mayoritarios en el Parlamento. Ello supondría poner en cierto modo a Radiotelevisión Española al servicio de la perpetuación del carácter mayoritario de estos partidos, en la misma medida en que estos medios pudieran influir en los resultados electorales.

3. *Contenido político de la campaña*

El proyecto constitucional ha sido el tema político en torno al que ha girado fundamentalmente la campaña del referéndum. Con independencia de las opciones defendidas, el tema ha sido enfocado por todos los partidos políticos desde dos perspectivas: 1.^a El significado de la Constitución por relación a la reciente historia política de España; y 2.^a El contenido mismo del proyecto constitucional.

Tres han sido las opciones políticas defendidas, y en torno al *sí*, al *no* y a la *abstención* los partidos se han agrupado de la siguiente forma:

CUADRO NÚM. 2

PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLITICAS CON REPRESENTACION PARLAMENTARIA

<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Abstención</i>
UCD	UNE (3)	PNV
PSOE	ADE (4)	ERC (5)
PCE		MC (6)
AP		EE (7)
CDC (1)		
ID (2)		
PSUC		
PSC		

(1) Convergencia Democrática de Cataluña. (2) Izquierda Democrática cuenta con representación en el Senado. (3) Unión Nacional Española. (4) Acción Democrática Española. (5) Esquerra Republicana de Cataluña. (6) El Movimiento Comunista, en tanto que miembro de la desaparecida coalición electoral Euzkadiko Ezquerria, tiene actualmente un representante en el Congreso tras la dimisión del diputado señor Letamendía. (7) La coalición electoral Euzkadiko Ezquerria se ha convertido en partido político recientemente y cuenta con un representante en el Senado.

CUADRO NÚM 3

PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLITICAS EXTRAPARLAMENTARIAS

<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Abstención</i>
ACL (1)	ANV-ESB (4)	OIC (8)
PL (2)	HASI (4)	OCE (BR) (9)
PSA (3)	LAIA (4)	UCE (10)
P. Carlista	UPG (5)	PCOE (11)
PTE	PORE (6)	PUCC (12)
ORT	LCR (7)	PSC (13)
	FN	PCU (14)
	FE de las JONS	ARDE
	C. Tradicionalista	FA (15)

(1) Acción Ciudadana Liberal. (2) Partido Liberal de Enrique Larroque. (3) Partido Socialista de Andalucía. (4) Estos tres grupos vascos forman la coalición electoral Herri Batasuna. (5) Unión do Pobo Galego. (6) Partido Obrero Revolucionario. (7) Liga Comunista Revolucionaria. (8) Organización de Izquierda Comunista. (9) Organización Comunista de España (Bandera Roja). (10) Unión Comunista de España. (11) Partido Comunista Obrero Español (Líster). (12) Partido de Unificación Comunista Canario. (13) Partido Socialista Canario. (14) Pueblo Canario Unido. (15) Falange Auténtica (sector Pedro Conde).

Como podemos observar en los cuadros núms. 2 y 3, la opción afirmativa ha sido defendida por la mayoría de los partidos que cuentan con representación parlamentaria, así como por varios partidos extraparlamentarios situados en su mayoría a la izquierda del abanico político.

La negativa lo ha sido fundamentalmente por partidos sin representación parlamentaria, excepción hecha de Acción Democrática Española y Unión Democrática Española. La ubicación de los defensores del *no* se sitúa, por una parte, en la extrema derecha y la derecha representada por los señores Silva Muñoz y Fernández de la Mora, y por otra, en la izquierda independentista vasca, aunque tal posición ha sido defendida por algunos de sus homónimos gallegos y catalanes, así como por alguna organización de la izquierda extraparlamentaria de ámbito nacional.

La defensa de la abstención han corrido a cargo del Partido Nacionalista Vasco, partido con representación parlamentaria, y de un conjunto de pequeñas organizaciones extraparlamentarias, excepción hecha del Movimiento Comunista, que cuenta actualmente con un representante en el Parlamento tras la dimisión del diputado señor Letamendía.

Pese a la existencia de una convergencia básica dentro de cada una de las opciones en juego, el contenido político que han imprimido a la campaña los diferentes partidos y organizaciones, así como los supuestos políticos desde los que en cada caso ha sido defendida la misma opción, resultan profundamente divergentes, sobre todo por lo que se refiere a los defensores del *no*.

En cuanto a los partidos que han defendido la aprobación del proyecto constitucional, la campaña de la izquierda ha girado en torno al significado de la Constitución como ruptura con el franquismo y a la defensa del texto como un marco suficiente para garantizar las libertades de los ciudadanos y los derechos de los trabajadores, así como el respeto a las nacionalidades y regiones en la medida en que permite el desarrollo de los procesos autonómicos. Tras el abortado «golpe de mano» militar, la campaña de la izquierda acentuó el carácter de defensa de la democracia frente a la dictadura que entrañaba el *sí* al proyecto constitucional.

Por lo que se refiere al País Vasco, la izquierda basó su campaña en la defensa del Estatuto de Autonomía como única vía de pacificación y de la Constitución como único marco posible en el que aquél podría hacerse realidad. El voto negativo fue además combatido por cuanto se arriesgaba a convertirse en un voto políticamente capitalizable a nivel estatal por los nostálgicos del franquismo. La abstención fue, por su parte, caracterizada como una actitud irresponsable en los actuales momentos.

Pasando ahora al centro, el rasgo diferencial de su campaña respecto de la izquierda ha sido la evasiva de todo pronunciamiento radical acerca del

carácter rupturista de la Constitución con el sistema franquista, presentándola más bien como culminación de un proceso de reforma política. Por lo demás, ha sostenido junto con la izquierda la significación de llamada a la reconciliación nacional que cabía otorgar a la Constitución, siendo el de «La Constitución de la concordia» uno de los *slogans* más ampliamente difundido por UCD.

Alianza Popular, que no hizo campaña publicitaria a través de los medios de comunicación, aunque utilizó los espacios gratuitos de Radiotelevisión Española reservados a los grupos parlamentarios, ha centrado fundamentalmente el contenido de sus intervenciones en la crítica al tratamiento dado al tema de las nacionalidades. En este sentido, ha orientado su campaña a restar importancia a la aprobación en sí misma de la Constitución, haciéndola girar en torno a los problemas que habrían de plantearse una vez aprobada.

Para llevar a cabo su campaña contra la Constitución, la extrema derecha unificó sus esfuerzos poniendo en marcha una Junta coordinadora encargada de desarrollarla. Los tres argumentos básicos que habían de vertebrarla fueron los siguientes:

- a) El voto negativo reviste un carácter plenamente democrático.
- b) El rechazo de la Constitución no provoca ningún vacío político.
- c) La postura más congruente para quienes aspiran a modificar la Constitución es rechazarla de antemano.

El tercer argumento se enderezaba a combatir las posiciones de Alianza Popular, intentando ganar de esta manera a una parte del electorado de este grupo político. Destrucción de la familia, aborto, control estatal de la enseñanza, ruptura de la unidad de España y carácter ateo de la Constitución han sido, en fin, los temas explícitos en base a los que la extrema derecha articularía la campaña refrendataria. Por su parte, los grupos de los señores Silva Muñoz y Fernández de la Mora centraron su rechazo de la Constitución en el tema de las nacionalidades.

Desde muy diferentes posiciones, la izquierda abertzale ha convergido con los grupos anteriores en el *no* a la Constitución. Toda la campaña de la izquierda independentista vasca se ha centrado en la defensa del derecho de autodeterminación del pueblo vasco, así como en la denuncia de la imposibilidad de ejercer ese derecho dentro del marco establecido por el proyecto constitucional.

Por último, algún grupo extraparlamentario de ámbito nacional, como la Liga Comunista Revolucionaria, centraría su campaña en las limitaciones del texto constitucional en orden a la defensa de los intereses de los trabajadores.

La campaña pro-abstención del Partido Nacionalista Vasco presenta, en términos de congruencia política, un cierto carácter contradictorio, pues mientras que dicho partido ha basado la defensa de la abstención en el alegato de que la Constitución no reconocía los derechos históricos del pueblo vasco, no ha dejado a lo largo de la campaña de defender, en cambio, el carácter democrático de la Constitución.

El Movimiento Comunista y los grupos extraparlamentarios que han propugnado la abstención basaron su propuesta en el carácter derechista de la Constitución, así como en la ausencia dentro del texto de la misma del reconocimiento del derecho de autodeterminación.

Junto al contenido político de la campaña constitucional más directamente relacionado con el objeto del referéndum, esto es, con el proyecto constitucional, los partidos han introducido asimismo otro género de elementos relacionados ahora con sus propias estrategias políticas, elementos que han conferido a esta campaña un cierto carácter de campaña preelectoral.

Las críticas formuladas durante la campaña por los partidos políticos de la oposición al partido del Gobierno en relación con su gestión, así como la propuesta de distintas alternativas a la coyuntura política actual (tales como la convocatoria inmediata de elecciones generales defendida por el PSOE, la creación de un Gobierno PSOE-UCD con un programa común susceptible de aprobación por parte de los comunistas o la necesidad de un Gobierno fuerte tras la aprobación de la Constitución, con un posible pacto AP-UCD, defendida por Fraga), junto con el intento de UCD de presentarse en buena parte como artífice principal tanto del éxito del proceso de transición como del propio texto constitucional, son datos a no olvidar a la hora de determinar el contenido político y las características específicas de la pasada campaña.

Por último, la Iglesia, las fuerzas sindicales y las organizaciones feministas han intervenido como agentes activos en la campaña del referéndum, las dos últimas desarrollando campañas propias en defensa de opciones concretas frente al proyecto constitucional y la primera reconociendo la inexistencia de contradicción entre los principios cristianos y el contenido del texto de la Constitución, en tanto que éste reconoce y defiende los derechos humanos.

Por lo que se refiere a las fuerzas sindicales, los sindicatos —CC. OO., UGT, USO, SU y CSUT— han defendido el *sí*, mientras que la CNT ha hecho campaña a favor de la abstención. Los primeros han basado su campaña en el reconocimiento que la Constitución otorga a los derechos de los trabajadores y en el significado de la misma en cuanto marco democrático que permite en mejores condiciones el avance en la conquista de sus reivindicaciones. La CNT ha propugnado la abstención considerando que la Cons-

titución es una «estafa política para el pueblo», tanto por su origen como por su contenido.

Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores son los dos sindicatos que han desarrollado una campaña más intensa. El primero organizó alrededor de 2.700 actos en torno a la Constitución y el segundo convocó, entre los días 27 de noviembre y 4 de diciembre, una «semana de apoyo a la democracia, por el sí masivo a la Constitución».

Las organizaciones feministas se dividieron entre la abstención y el *sí*. Mientras el Frente de Liberación de la Mujer rechazaba la Constitución por considerar que no respondía a los intereses de las mujeres, marginando en su texto temas fundamentales para ellas, otras organizaciones —como la Asociación Española de Mujeres Separadas, la Asociación Democrática de la Mujer de Madrid y el Movimiento Democrático de Mujeres— se inclinaban a una postura favorable, a un *sí* con ciertas reservas.

La Comisión Permanente del Episcopado Español hizo pública una nota en la que, sin dejar de manifestar determinadas reservas, reconocía en el texto constitucional «unos valores intrínsecos innegables, junto al dato esperanzador de que sea fruto de un notable esfuerzo de colaboración y convivencia». No se pronunciaba explícitamente ante ninguna de las opciones y dejaba libertad para que los católicos votaran según su conciencia. Sin embargo, hay que destacar la movilización del sector integrista del episcopado, iniciada con una carta pastoral del cardenal-arzobispo de Toledo, cuyo contenido venía a coincidir con el de la campaña de la extrema derecha, tratando a inducir a los católicos a votar *no* a la Constitución. Esta campaña intentó ser contrarrestada por la mayoría del episcopado español, poniéndose de manifiesto que el pensamiento colectivo de los obispos sobre el referéndum había quedado expresado en la nota elaborada en el mes de septiembre por la Comisión Permanente y posteriormente ratificada por la Asamblea Plenaria de la Conferencia Episcopal, sin que cupiera considerar el voto afirmativo como contrario a la moral cristiana.

4. *Los medios utilizados por los partidos políticos en la campaña*

La campaña del referéndum ofrecía a los partidos el marco idóneo para la puesta a punto de su organización con vistas a la campaña electoral de las elecciones municipales. Por otra parte, la evaluación de los resultados obtenidos con las técnicas de propaganda utilizadas en la campaña refrendataria podía servir de base para perfilar el tipo de campaña a desarrollar en las próximas elecciones.

Los partidos y agrupaciones políticas, con independencia de la opción por ellos defendida, han concedido gran importancia a la campaña del referéndum, con la única excepción de Alianza Popular, que decidió no hacer publicidad, limitándose a la realización de mítines y a la intervención antes citada en los espacios gratuitos concedidos a los grupos parlamentarios en Radiotelevisión Española.

El presupuesto para la campaña de UCD era de 48 millones de pesetas. El PSOE dedicaba, a su vez, 40 millones, mientras que el PCE informaba que no invertiría más de 25 millones. Cifras todas ellas muy bajas en comparación con las invertidas por estos mismos partidos en la campaña electoral de junio de 1977.

Sin embargo, la extrema derecha ha hecho una importante inversión si la comparamos con la media de las cantidades invertidas por otros partidos. La Junta Coordinadora de la campaña contra la Constitución cifró en 70 millones el presupuesto para sufragar el desarrollo de la misma. Una parte importante del presupuesto de UCD, PSOE y PCE —fundamentalmente de los dos últimos— ha sido invertido en la campaña en el País Vasco, en el que estos partidos han centrado prioritariamente sus esfuerzos propagandísticos.

La reducción del presupuesto en esta campaña ha tenido repercusión tanto en los tipos de medios de difusión de propaganda que han sido más frecuentemente utilizados como en la técnica publicitaria empleada, todo ello en comparación con la pasada campaña electoral.

Los sistemas de propaganda de los que han hecho uso los partidos políticos han sido básicamente los utilizados en las primeras elecciones generales. No se han experimentado con carácter general nuevas formas de propaganda. A nivel local, el PSOE desarrolló alguna experiencia, por lo que se refiere al uso de espacios contratados en radio, a través de los cuales desarrollaba, estableciendo un contacto directo con los oyentes, programas de diverso contenido político.

El mitin y el acto informativo han constituido la base de la campaña para la mayoría de los partidos políticos. Aunque el cartel y el folleto de propaganda han sido ampliamente utilizados, tanto la calidad material y técnico-publicitaria de los mismos como la cantidad en que han sido difundidos quedan muy por debajo de las de la campaña electoral.

Hay que exceptuar, en este sentido, la propaganda desarrollada a través de carteles por algunos grupos de izquierda partidarios de la abstención. El Movimiento Comunista ha basado gran parte de su campaña en este medio.

Sistemas de propaganda más costosos, tales como la publicidad en radio y prensa, así como el uso de vallas publicitarias, han sido escasamente utilizados, con algunas excepciones como las del PSOE y UCD. Por parte de

esta última se recurrió a la radio como soporte principal de la campaña. Por otro lado, cada uno de ambos partidos ha contratado alrededor de 1.500 vallas publicitarias en todo el país.

A pesar de que todos ellos han declarado haber movilizadado al conjunto de sus militantes, consideramos, no obstante, que los recursos humanos de que han echado mano los partidos han sido sensiblemente inferiores, al menos en intensidad, a los puestos en juego en las elecciones generales.

Parece evidente que el descenso en la inversión, tanto económica como de recursos humanos, viene motivado, al menos en los partidos políticos defensores de la aprobación de la Constitución y de la participación, no sólo por el carácter no electoral de la campaña, sino quizá, fundamentalmente, por el papel que en ellas ha jugado la campaña del Gobierno, soporte decisivo de la propia de aquellos partidos.

5. *La campaña del Gobierno*

El Gobierno ha efectuado una inversión del orden de los 1.500 millones para el desarrollo de la campaña del referéndum constitucional. El contenido de la campaña del Gobierno se basa formalmente en la apelación a la responsabilidad ciudadana con el fin de motivar la participación en el referéndum.

La campaña se ha desarrollado fundamentalmente a través de los medios de comunicación estatal de Radiotelevisión Española. En Televisión Española la publicidad de la campaña ha sido articulada a base de:

1. Cuñas «cortaprograma» con artículos de la Constitución.
2. *Spots* divulgativos, de quince segundos, explicando conceptos de la Constitución.
3. *Spots* de promoción del voto.
4. *Spots* explicativos de la forma de votar.

Además de ellos se emitieron varios programas de divulgación, así como coloquios y encuestas sobre distintos aspectos de la Constitución.

Por lo que se refiere a Radio Nacional de España, se emitieron igualmente cuñas publicitarias y entre el 14 de noviembre y el 3 de diciembre se realizaron varios programas relativos a la Constitución. El día 4 de diciembre, toda la propaganda estuvo dedicada al Referéndum.

El Gobierno, además, ha utilizado con intensidad las vallas publicitarias. Por otra parte, se editaron 9.000.000 de ejemplares con el texto de la Constitución, que fueron enviados a todos los hogares españoles. El texto fue redactado en castellano, euskera, catalán y gallego. Por último, se enviaron por correo sobres con papeletas de voto a todos los electores.

En cuanto al estilo de la campaña del Gobierno, ésta se ha caracterizado por su falta de agilidad, lo que la acabaría convirtiendo en una campaña aburrida en que los electores eran bombardeados con tal intensidad por la publicidad, que el único objeto de la campaña parecía ser el de arrancar a todo trance la participación e incluso el voto afirmativo.

Aunque formalmente la campaña se dirigía con exclusividad a estimular la participación, el análisis del contenido que el Gobierno ha insuflado a su campaña, así como, de modo muy especial, su actitud ante los partidarios de la abstención, delata una voluntad de orientación y encauzamiento hacia una respuesta afirmativa a la Constitución, latente a todo lo largo del desarrollo de la campaña.

En cuanto a lo primero, hay que señalar que el contenido de la publicidad se esforzaba en resaltar el significado altamente positivo de los distintos aspectos de la Constitución.

En cuanto a lo segundo, la actitud del Gobierno ha sido de una beligerancia considerable frente a los partidarios del no y de la abstención, sobre todo en lo que concierne a estos últimos. Además de los conflictos provocados por detenciones llevadas a cabo en determinadas acciones —como colocación de carteles o reparto de propaganda— de militantes del Movimiento Comunista y de algunos otros grupos de la izquierda pro-abstención, el dato más llamativo —que ha llevado a más de uno al extremo de recordar el estilo de anteriores campañas gubernamentales— ha venido constituido por la severa limitación del acceso de los grupos políticos partidarios del no y de la abstención a la programación de Radiotelevisión Española. Cuando en los programas dedicados a la Constitución se han recogido algunas de estas posiciones, ello ha revestido casi un carácter simbólico, dando más bien la sensación de obedecer a un propósito de justificación del recurso plenamente democrático a aquellos medios de comunicación. Y hay que señalar que ni siquiera en el programa dedicado a los partidos extraparlamentarios tuvieron acceso al mismo los partidos que propugnaban la abstención.

Para que las campañas gubernamentales adquieran en el futuro un contenido plenamente democrático, es menester decir que éstas no deberán suplantar la función que corresponde desempeñar a las campañas de los partidos políticos, evitándose así la utilización por el Gobierno de los medios estatales para «orientar» el voto en un determinado sentido y permitiendo a éste actuar como garante de la existencia de las condiciones necesarias para que todas las opciones puedan ser defendidas, sin perjuicio de que el hecho de que los partidos que las defienden cuenten o no con representación parlamentaria constituya un dato a considerar a la hora de distribuir los tiempos de intervención en los medios de comunicación estatales.

6. *Incidencia de la campaña en los resultados del referéndum*

En qué medida la campaña haya podido incidir en la decisión del votante, y en consecuencia en los resultados del referéndum, sólo sería posible conocerlo con cierta precisión en tanto que contemos con estudios realizados valiéndose de adecuadas técnicas de investigación para medir los cambios operados en los electores en el período inmediatamente anterior a la campaña y durante el desarrollo de la misma.

La técnica más ampliamente aplicada en la investigación electoral de los últimos años ha sido la técnica de panel. Esta técnica consiste básicamente en la realización de una serie de entrevistas a un mismo grupo de individuos cada varias semanas a lo largo del período electoral. De este modo, el investigador puede seguir con exactitud los cambios de opinión de cada individuo en el curso de la campaña: la frecuencia con la que se producen esos cambios o fluctuaciones; el tipo de periódicos, revistas y programas de radio o televisión que le influyen; los amigos personales que ejercen ascendiente sobre él, etc. (6).

La técnica de panel no ha sido todavía aplicada en España en relación con investigaciones electorales. Los métodos empleados para las elecciones del 15 de junio se redujeron fundamentalmente al sistema de encuesta en una versión simplificada (7). La misma metodología fue aplicada en los estudios realizados por encargo del Gobierno con ocasión de la campaña referendatarial.

Dada, pues, la imposibilidad de contar con trabajos de aquel tipo, tampoco nos es dado llevar a cabo un análisis en profundidad que permitiera conocer con mayor exactitud los efectos de la campaña sobre la conversión o el reforzamiento del voto.

Nos limitaremos, por tanto, a establecer algunas consideraciones de carácter muy general sobre los datos obtenidos en los sondeos de opinión llevados a cabo por encargo del Gobierno acerca de los índices previsibles de participación y abstención, contrastándolos con los resultados obtenidos en el referéndum tanto en lo que se refiere al País Vasco cuanto a los resultados a nivel estatal.

Según los datos reflejados en el sondeo de opinión efectuado en el País

(6) ITHIEL DE SOLA POOL: «The Effect of Communication on voting Behavior», en *The Science of Human Communication*, Ed. Wilbur Schramm, Basic Books, Nueva York-Londres, 1963, pág. 129.

(7) M.^a PILAR ALCOBENDAS: «El panel, técnica para la medida del cambio», en *Revista Española de la Opinión Pública*, octubre-diciembre 1977, pág. 75.

Vasco el 19 de noviembre por encargo del Gobierno, cabía prever un índice de participación del 53 por 100, incluido en el cómputo la provincia de Navarra, y del 46 por 100 excluida ésta. Los resultados del referéndum reflejan un índice de participación del 53,34 por 100 con la inclusión de la provincia de Navarra. Excluida ésta, el índice se reduce al 48,88 por 100.

Puede observarse la similitud de los resultados en uno y otro caso. El índice de participación es prácticamente el mismo cuando se incluye a la provincia de Navarra y aumenta en cerca de un 3 por 100 con su exclusión.

Dado que el sondeo fue llevado a cabo el 19 de noviembre, es decir, al comienzo de la campaña (quedaban todavía diecisiete días para la celebración del referéndum), se podría a primera vista concluir que la campaña no ha constituido un factor relevante en la formación de la decisión, puesto que básicamente se han obtenido los mismos índices de participación en los comienzos de la campaña y en la fecha de celebración del referéndum. Sin embargo, esta conclusión pudiera resultar errónea en la medida en la que no contamos con los datos suficientes para definir con exactitud las posiciones que los electores han mantenido a lo largo de la campaña. En este sentido, podríamos encontrarnos con que no son exactamente los mismos los electores que manifestaron su intención de votar en el sondeo del 19 de noviembre y los que efectivamente lo acabaron haciendo. En efecto, podría haberse operado un desplazamiento de algún sector de aquéllos hacia la posición de abstención y, viceversa, algún sector de la abstención podría haberse desplazado a lo largo de la campaña hacia la participación. En esta hipótesis, y por más que los índices obtenidos en el sondeo realizado el 19 de noviembre sean muy similares a los resultados finales del referéndum, no se podría concluir que la campaña haya carecido de relevancia en la configuración.

Por lo que hace referencia a los índices de participación y abstención a nivel estatal, un sondeo de opinión realizado por encargo del Gobierno a fines del mes de octubre establecía la participación en un 71,5 por 100. Este índice crecía en un 5 por 100 en un nuevo sondeo realizado con fecha de 24 de noviembre. El resultado del referéndum arrojó un 59,40 por 100 de participación a nivel nacional (8). Por otra parte, sorprende el grado de aproximación a los resultados finales del sondeo llevado a cabo en el País Vasco frente a la considerable divergencia de las previsiones de participación a nivel estatal del 24 de noviembre y la participación finalmente habida en el

(8) Este porcentaje ha sido obtenido sobre un 98,99 por 100 de votos escrutados. En el momento de redactar este trabajo nos ha sido imposible contar con el 100 por 100 de los datos. No creemos que los índices de participación vayan a verse sustancialmente alterados.

(9) M. P. ALCOBENDAS, *op. cit.*, pág. 83.

referéndum, divergencia que no alcanza a ser explicada por la concurrencia de otros factores (desde climatológicos a errores burocráticos en el censo).

En este caso, parece que nos encontramos, o bien ante unos resultados previstos deliberadamente abultados con la finalidad de inducir a la participación, o bien ante un estudio electoral llevado a cabo con arreglo a técnicas inadecuadas para este tipo de investigaciones.

Es de esperar que en las próximas elecciones, generales o municipales, comience a aplicarse en España la técnica de panel. Hasta ahora, y a pesar de las críticas —fundamentalmente provenientes del campo psicológico (9)— a que se ha visto sometida, aquélla sigue siendo la técnica más completa a la hora de medir los cambios de opinión.

III

CONSIDERACION FINAL

A lo largo de estas páginas hemos intentado desarrollar un somero análisis de aquellos aspectos que más básicamente han contribuido a conformar la campaña del referéndum constitucional, quedando como tarea a abordar en el futuro un estudio en profundidad de esta última, cuya realización sin duda aportaría elementos de juicio interesantes para la investigación de tal tipo de campañas.

Por nuestra parte, no nos vamos a detener en la reseña de las conclusiones ya extraídas en anteriores apartados, de entre las que cabría, con todo, llamar la atención sobre el conjunto de rasgos específicos que distinguen a la pasada campaña —en tanto que campaña referendaria— de las campañas electorales; la presencia, no obstante, de ingredientes preelectorales que —incluso con mayor o menor intensidad— acaso resulten inevitables en toda campaña referendaria; el activo papel desempeñado en la que ahora consideramos por organizaciones e instituciones distintas de los partidos políticos y del Gobierno, como lo serían en nuestro caso las organizaciones sindicales y agrupaciones feministas, así como la Iglesia, aunque ésta no se haya pronunciado frente a las opciones concretas, y, por último, el relevante papel jugado en ella por el Gobierno, cuya campaña ha constituido el soporte fundamental de las acciones de los partidos políticos defensores de la participación y, de modo muy especial, de aquellos partidos que han propugnado la opción afirmativa.

En relación con este último punto, no podemos dejar de señalar los evidentes riesgos de que toda campaña gubernamental sea utilizada para defen-

der indirectamente —a través de los medios de comunicación estatal y con el erario público como fuente de financiación— opciones del partido o los partidos representados en el Gobierno. Ello podría afectar a la función esencial de la campaña del Gobierno, básicamente consistente en proporcionar información a los electores sobre el tema objeto de la consulta, cuidando a estos efectos de servirse de técnicas más propiamente informativas que propagandísticas. Tras la experiencia de esta campaña refrendataria llevada a cabo por el Gobierno, se hace necesaria, a nuestro modo de ver, la introducción de mecanismos jurídicos que permitan controlar los hipotéticos desvíos de esa función, mecanismos entre los que podrían contarse el control parlamentario de la inversión gubernamental en la campaña, así como la posibilidad de impugnación del contenido de la misma por parte de los partidos políticos ante instancias competentes, como podría ser en este caso la Junta Electoral Central. Pese a las deficiencias señaladas, y para concluir, sería injusto dejar de consignar que la pasada campaña refrendataria ha tenido lugar en un contexto jurídico fundamentalmente democrático, convirtiéndose de esta manera en la primera campaña acreedora a dicho calificativo de entre cuantas se hayan celebrado en España con ocasión de un referéndum.

PILAR DEL CASTILLO VERA