

LOS REFERENDUMS DE AUTONOMIA EN LA II REPUBLICA

Por ADOLFO HERNANDEZ LAFUENTE

El requisito exigido para la aprobación de los Estatutos de Autonomía de conseguir por lo menos el voto afirmativo de las dos terceras partes de los electores inscritos en el censo de la región, era una barrera difícil de superar antes de llegar a su presentación y discusión en el Congreso de los Diputados, y que si bien suponía una garantía para que el régimen autonómico no fuese impuesto a los habitantes de un territorio sin su consentimiento mayoritario, era un alto tope, teniendo en cuenta que lo que se votaba no era la voluntad de convertirse o no en región autónoma, sino la aprobación de la ley básica de la organización político-administrativa de la región, con la que algunos grupos políticos podían no estar de acuerdo.

El origen de este requisito, que aparece implícito en las declaraciones de algunas de las fuerzas políticas asistentes al Pacto de San Sebastián, en el sentido de considerar una obligación de garantías que preservasen la voluntad autónoma regional, se encuentra señalado normativamente en el Decreto de 9 de mayo de 1931, que regulaba las relaciones del Gobierno de la República con la Generalidad de Cataluña (1) y que corregía en algunos aspectos fundamentales el Decreto de la Generalidad de 28 de abril de ese mismo año. En el artículo 5.º del citado decreto del Gobierno provisional de la República se establecía que «a los efectos del apartado b) del artículo 22 (del Decreto de la Generalidad), se entenderá que el proyecto de Estatuto a que alude, una vez votado por la Diputación provisional, se some-

(1) *Gaceta* del 10 de mayo de 1931. Un estudio que trata la cuestión desde sus diversas perspectivas tengo en curso de publicación con el título *Autonomía e integración en la Segunda República*.

terá al plebiscito de los Ayuntamientos y luego al *referéndum* de Cataluña, en voto particular directo».

Hay que destacar en esta disposición el uso del concepto «referéndum», que posteriormente sería sustituido por el de «plebiscito» en las normas que regularon su desarrollo, siendo utilizado por la prensa y los estudiosos de la época de manera indistinta e incluso conjuntamente (referéndum plebiscitario). Parece claro, según se deduce del texto de la Constitución de 1931, de las normas que lo desarrollaron y de todas las noticias del período, que el término plebiscito que se empleó «en ningún momento posee el sentido peyorativo que posteriormente se le ha dado» (2). La decantación moderna de los conceptos ha establecido una sutil distinción, cuando en principio referéndum y plebiscito son dos procedimientos de consulta directa que no se diferencian sustancialmente. Ambos son de origen antiguo. El plebiscito fue adoptado por los romanos para permitirle obtener el asentimiento del pueblo (la plebe) en las decisiones políticas tomadas sobre él. El referéndum aparece en la época medieval, siendo también una técnica mediante la cual los representantes del «pueblo» se comprometen a consultar sus mandatos y a no tomar sus decisiones más que bajo estas reservas (*ad referendum*) (3). El moderno concepto de *referéndum* se dibuja como un instrumento mediante el cual los ciudadanos intervienen directa y decisivamente en la formación de las leyes, complementando los mecanismos de la democracia representativa. «Pero el referéndum no ha sido utilizado siempre como institución democrática. Casi desde el primer momento, el Poder ha caído en la tentación de utilizarlo para buscar —y forzar— un voto de adhesión incondicional a una persona o a un régimen para afirmarlos en el Poder. Es en este caso cuando generalmente se habla de *plebiscito*» (4). Es precisamente en este sentido peyorativo donde reside la distinción que el uso ha dado al empleo de estos conceptos y que durante el período republicano no es tenido en cuenta.

Tras la publicación del mencionado decreto y la celebración del primer referéndum de acuerdo con el mismo, efectuado con anterioridad a la discu-

(2) JUAN M. LABOA y FRANCISCO J. VANACLOCHA: «El referéndum en España», en *Historia* 16, núm. 7, noviembre 1976, págs. 24-30.

(3) H. DUVAL y otros: *Referendum et Plebiscite*, Armand Colin, París, 1970, página 6. Resulta muy útil tener en cuenta el trabajo de MIGUEL MARTÍNEZ CUADRADO «Representación. Elecciones. Referéndum», en *El Estado y la Política*, volumen tercero de *La España de los años 70*, en el que se establece una terminología moderna al aplicar los conceptos «referéndum» y «plebiscito» al estudio de las consultas celebradas en España durante el régimen del general Franco.

(4) J. M. LABOA y F. J. VANACLOCHA, *ob. cit.*, pág. 24.

sión de la Constitución, se sentaba un precedente que no podía dejar de ser tenido en cuenta. Sin embargo, lo que no estaba determinado era el porcentaje de votos exigidos. Así, el artículo 3.º, apartado b), del Anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora establecía el voto favorable de las tres cuartas partes de los electores de la región. En el voto particular a este anteproyecto, encabezado por las firmas de Romero Otazu y García Valdecasas, se pedía que esta mayoría exigida fuera los dos tercios de los votos emitidos. La diferencia entre ambas propuestas podía ser muy considerable, teniendo en cuenta que el número tradicional de abstenciones, como más adelante se verá, era muy elevado, lo que podía incluso determinar el signo de la votación si se diera el caso de que un cuarto del electorado se abstuviera de votar. En el proyecto de la Comisión parlamentaria se establecía el voto afirmativo de los dos tercios del electorado. Incidiendo en lo dicho anteriormente, se plantearon enmiendas a esta disposición, como la del diputado nacionalista vasco Horn, que le imputaba al texto del proyecto el venir a dar «como un premio a los ciudadanos que se abstendían de votar», en contra del espíritu de la Ley Electoral de 1907, la cual establecía una sanción por incumplimiento de los derechos cívicos (5), o la del diputado Orozco, que en defensa de su enmienda argumentaba que exigir dos tercios de los electores era «hacer imposible prácticamente la autonomía de las regiones, como no se quiera desacreditar el sistema electoral» (6).

Pretendiendo la corrección de la barrera que suponían los topes exigidos, actuaron también la minoría de Izquierda Catalana, que solicitó que el cómputo se realizara sobre la base de los votantes en el referéndum y no de los electores inscritos en el censo (7), y la minoría gallega, que alegó la serie de circunstancias propias de Galicia, como el *habitat* disperso, la dificultad de las comunicaciones, la emigración, etc., las cuales determinaban un porcentaje alto de abstenciones (8). No obstante, estas enmiendas y votos particulares no prosperaron, por lo que la Comisión Constitucional logró que se mantuviese su criterio en la Constitución, redactándose en el apartado b) del artículo 12, en los siguientes términos:

«b) Que lo aprueben (el Estatuto de Autonomía), por el procedimiento que señala la ley Electoral, por lo menos las dos terceras partes de los electores inscritos en el censo de la región. Si el

(5) *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, núm. 32, 3 de septiembre de 1931.

(6) Apartado 2 al *Diario de Sesiones*, núm. 38, 15 de septiembre de 1931.

(7) Apartado 14 al *Diario de Sesiones*, núm. 25, 21 de agosto de 1931.

(8) Apartado 7 al *Diario de Sesiones*, núm. 37, 11 de septiembre de 1931.

plebiscito fuere negativo, no podrá renovarse la propuesta de autonomía hasta transcurridos cinco años.»

Tres fueron los referéndums sobre Estatutos de Autonomía que se celebraron durante la II República. El primero de ellos se realizó en Cataluña el día 2 de agosto de 1931, antes de que empezaran los debates sobre la Constitución; el segundo, sobre el Estatuto Vasco, tuvo lugar el 5 de noviembre de 1933, y el tercero y último, que se efectuó el 28 de junio de 1936, sobre el Estatuto de Autonomía de Galicia.

LAS NORMAS QUE REGULARON LOS REFERENDUMS

Después del Decreto del Gobierno provisional de la República de 9 de mayo de 1931, no hubo ninguna otra norma dictada por el Poder central poniendo condiciones al proceso estatutario catalán. En la Asamblea de la Diputación Provisional de Cataluña del día 14 de julio de 1931 se aprobó el proyecto de Estatuto redactado por la ponencia, y se acordó que el referéndum se celebrase el día 2 de agosto próximo, efectuándose la votación con arreglo al mismo censo que había regido en las elecciones a Cortes Constituyentes. En la papeleta de voto se preguntaría: «¿Acepta el proyecto de Estatuto aprobado por la Diputación de la Generalidad?» El elector debería votar «sí» o «no» (9). Posteriormente, el 25 de julio, se publicó una nota del presidente de la Audiencia Territorial y de la Junta del Censo, en la que se decía:

«El próximo día 2 de agosto, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 5.º del Decreto del Gobierno provisional de la República de 9 de mayo último y lo estatuido por la Generalidad en decreto del 28 de abril y 17 del mes actual (julio), habrá de tener lugar el referéndum sobre el Estatuto de Cataluña aprobado por la Diputación provisional el 14 de este mes» (10).

La organización del referéndum corrió a cargo de la Mesa presidencial de la Diputación de acuerdo con el Gobierno de la Generalidad. La cele-

(9) *Bulletí Oficial de la Generalitat*, núm. 6 (17 de julio de 1931). El día 18 se aprobó por el Consejo de Gobierno de la Generalitat el decreto que desarrollaba este acuerdo, regulando la organización del referéndum.

(10) *La Vanguardia*, 25 de julio de 1931.

ridad del proceso, aprovechando el momento en que las circunstancias eran tan favorables, supuso un período de propaganda muy reducido.

Para el País Vasco, el Gobierno de la República aprobó dos decretos sobre el proceso estatutario. El primero, de 8 de diciembre de 1931 (11), regulaba la formación del Estatuto y establecía en su artículo 8.º que el plebiscito sería convocado mancomunadamente por las cuatro comisiones gestoras en el caso de haber sido un proyecto único, para las cuatro provincias, o por las respectivas Comisiones en el caso de que el proyecto no fuese para todas. El Decreto de 29 de octubre de 1933, segundo de los que regulaban el Estatuto Vasco, fijaba las normas para el plebiscito (12), cuando ya había sido señalada por la Comisión, formada con arreglo al Decreto de 8 de diciembre de 1931, la fecha del 5 de noviembre de 1933 para su celebración. Este decreto era una copia del aprobado el 27 de mayo de ese mismo año para el Estatuto gallego.

El plebiscito se regiría por la Ley Electoral de 1907, «en cuanto sea de posible aplicación», con la única salvedad de que en las papeletas se sustituirían los nombres de los candidatos por la palabra «sí», si el voto fuese favorable al Estatuto, y «no», si fuese contrario. Los Ayuntamientos y Diputaciones de la región, las Cámaras Oficiales de Colegios Profesionales y las asociaciones patronales y obreras del territorio podían designar interventores en las mesas electorales. En el artículo 5.º del decreto se señalaba que en caso de obtener el proyecto el voto favorable de las dos terceras partes de los electores inscritos en el censo de la región, la «Comisión mancomunada» lo elevaría a las Cortes junto con las certificaciones resúmenes expedidas por las comisiones gestoras.

Las normas para el plebiscito del Estatuto de Galicia fueron aprobadas por un Decreto de 27 de mayo de 1933 (13), con anterioridad al decreto que regulaba el plebiscito sobre el Estatuto Vasco. Castelao acusó al decreto de romper el procedimiento «que sentara jurisprudencia con los decretos concedidos a Cataluña y a Euskadi, pues en ninguno de ellos se establecía ninguna clase de intervención» (14). Como más arriba he señalado, el plebiscito vasco fue regulado con posterioridad por un decreto que es prácticamente copia de éste, con lo cual la acusación queda invalidada. El contenido de la disposición es el mismo, con la única salvedad de que para el plebiscito gallego no se hacía referencia a ninguna fecha. Por consiguiente,

(11) *Gaceta* del 9 de diciembre de 1931.

(12) *Gaceta* de 31 de octubre de 1933.

(13) *Gaceta* de 31 de mayo de 1933.

(14) CASTELAO: *C Estatuto de Galiza*, Buenos Aires, 1975, pág. 52.

tanto el plebiscito vasco como el gallego se regularon con las mismas normas, e incluso en ambos participó el censo electoral con las ampliaciones que constitucionalmente se habían reconocido. Es decir, en uno y otro caso, votó el electorado femenino, lo que no sucedió en la votación del Estatuto catalán. Las diferencias entre el plebiscito sobre este último Estatuto y los celebrados sobre el vasco y el gallego sí son considerables. Pero ha de tenerse en cuenta que el plebiscito catalán se realizó en el período constituyente, cuando aún no existía la Constitución y en circunstancias especiales favorecidas por el reciente cambio de régimen.

EL REFERENDUM SOBRE EL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE CATALUÑA

La campaña de propaganda en favor del Estatuto, si bien de poca duración, fue bastante intensa. De ello se encargaron los partidos que habían participado en su redacción, en especial la Esquerra Republicana de Cataluña y la Unión Socialista de Cataluña. El resto de los partidos catalanes que no habían participado directa o indirectamente en su elaboración se manifestaron declarando su adhesión. En este sentido, la Lliga emitía un comunicado en *La Veu de Catalunya*, el 16 de julio, manifestando su adhesión al Estatuto, aunque criticando la manera cómo había sido elaborado. La Federación catalana del PSOE también declaró que votaría y recomendaría el Estatuto (15). Los tradicionalistas, aun disconformes con las orientaciones religiosas, de enseñanza y económicas del Estatuto, también aconsejaron votarlo (16). La Derecha Liberal Republicana de Cataluña mostró su absoluta conformidad. El apoyo de los radicales-socialistas fue tan importante, que sin la intervención de Marcelino Domingo en Tarragona el éxito en esta provincia no habría sido tan rotundo. La CNT continuó con su actitud indiferente, sin dificultar el desarrollo del referéndum. El bloque obrero y campesino recomendó también el voto, aunque acusaba al Estatuto de ser el de la Cataluña burguesa.

El 2 de agosto de 1931 se celebró el plebiscito, siendo el resultado general de la consulta el siguiente (17):

(15) *La Vanguardia*, 1 de agosto de 1931.

(16) *La Vanguardia*, 28 de julio de 1931.

(17) Los cuadros del referéndum sobre el Estatuto catalán son de elaboración propia a partir de las siguientes fuentes: los datos recogidos por I. MOLAS a partir de las Actas del referéndum existentes en la Diputación de Barcelona, *Anuario Estadístico de España*, apéndice 1.º del *Diario de Sesiones*, núm. 22 (18 de agosto de 1931), que reproduce el Estatuto de Cataluña, presentado a las Cortes por Alcalá-Zamora. También han sido consultados los datos recogidos por la prensa catalana: *La Publicitat*, *La Veu de Catalunya* y *La Vanguardia*.

CUADRO NÚM. 1

REFERENDUM SOBRE EL ESTATUTO CATALAN

(2 de agosto de 1931)

A) Censo electoral	792.574	100,00	
B) Votantes	597.722	75,42	100,0
C) Abstenciones	194.852	24,58	—
D) Votos sí	593.335	74,86	99,2
E) Votos no	3.286	4,41	0,5
F) Votos nulos o blancos	1.001	0,13	0,1
C + E + F		25,12	

Como se deduce del cuadro núm. 1, el número de votantes superaba los dos tercios del censo que posteriormente se exigirían en la Constitución. Del 75,42 por 100 de votantes que acudieron a las urnas, el 99,2 por 100 dieron su voto en sentido afirmativo. Aplicando el requisito del quórum exigido en la Constitución, la diferencia sobrante de votos habría sido la siguiente:

CUADRO NÚM. 2

CATALUÑA

Censo electoral	792.574
Quórum exigido	528.382,66
Votos sí	593.335
Votos sobrantes	64.952,34

Los resultados en las cuatro provincias fueron los que se recogen en los siguientes cuadros:

CUADRO NÚM. 3

BARCELONA

Referéndum 2 de agosto de 1931

A) Censo electoral	497.671	100,00	
B) Votantes	367.951	73,93	100,00
C) Abstenciones	129.720	26,07	—
D) Votos sí	364.620	73,27	99,09
E) Votos no	2.520	0,51	0,68
F) Votos nulos y blancos	811	0,16	0,22
C + E + F		26,74	

CUADRO NÚM. 4

G E R O N A

Referéndum 2 de agosto de 1931

A) Censo electoral	93.280	100,00	
B) Votantes	72.565	77,79	100,00
C) Abstenciones	20.715	22,21	—
D) Votos sí	72.130	77,33	99,40
E) Votos no	266	0,29	0,37
F) Votos nulos y blancos	169	0,18	0,23
C + E + F		22,68	

CUADRO NÚM. 5

L E R I D A

Referéndum 2 de agosto de 1931

A) Censo electoral	90.892	100,00	
B) Votantes	72.322	79,57	100,00
C) Abstenciones	18.570	20,43	—
D) Votos sí	72.130	79,36	99,73
E) Votos no	145	0,16	0,20
F) Votos nulos y blancos	47	0,05	0,06
C + E + F		20,64	

CUADRO NÚM. 6

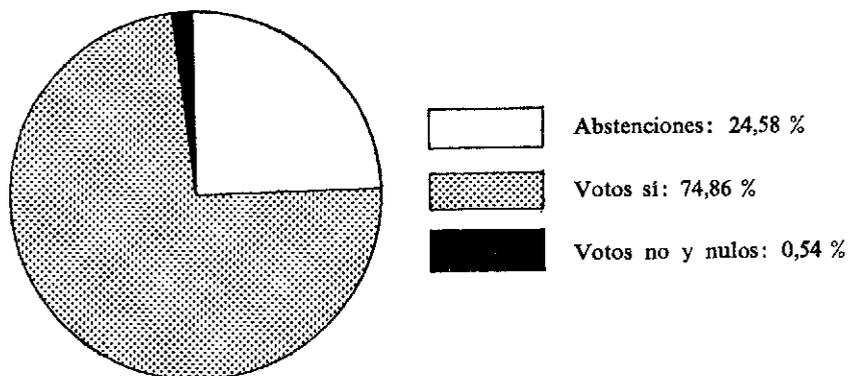
T A R R A G O N A

Referéndum 2 de agosto de 1931

A) Censo electoral	110.731	100,00	
B) Votantes	84.884	76,66	100,00
C) Abstenciones	25.847	23,34	—
D) Votos sí	84.455	76,27	99,49
E) Votos no	355	0,32	0,42
F) Votos nulos y blancos	74	0,07	0,09
C + E + F		23,73	

El porcentaje de votantes superó en las cuatro provincias el 70 por 100 del censo electoral. En todas ellas también el porcentaje de los votos emitidos en sentido afirmativo superó al 99 por 100, siendo el porcentaje de votos negativos y anulados o en blanco insignificante. De todo esto cabe concluir que la participación y el consenso en torno a la autonomía en Cataluña tenía el apoyo entusiasta de una muy extensa mayoría de la población, cuestión que debe ser destacada como uno de los datos más sobresalientes del proceso, junto con la celeridad con que éste se llevó a cabo, producida no sólo por los deseos de disfrutar lo más pronto posible de la autonomía, sino por la urgencia necesaria para que sus reivindicaciones fuesen acogidas y tenidas en cuenta durante la discusión constitucional.

La representación gráfica de la orientación de los votos emitidos en el referéndum es la siguiente:



Es importante comparar los datos de participación en el referéndum con las cifras que a lo largo del período 1931-1936 se alcanzaron. Teniendo en cuenta las tres elecciones generales celebradas y los porcentajes de participación y abstención en las cuatro provincias catalanas, al compararlos destaca en seguida cómo el número de electores que acudió a depositar su voto en el referéndum sobre la autonomía fue superior al de cualquiera de las restantes votaciones. Confrontando los datos anteriores con el cuadro número 7, puede comprobarse esta afirmación.

Sobre el procedimiento de organización del referéndum hubo algunas protestas, como la del Comité en Barcelona de la Agrupación «Al Servicio de la República», que en un escrito al Gobierno en el que comentaba el mecanismo electoral que regulaba el Decreto de la Generalidad de 18 de

CUADRO NÚM. 7

PARTICIPACION ELECTORAL EN CATALUÑA (1931-1936)

<i>Provincias</i>	<i>Elecciones</i>	<i>Censo electoral</i>	<i>Votantes</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Abstenciones</i>	<i>Porcentaje</i>
Barcelona	28 junio 1931	497.766 (1)	319.201	64,12	178.565	35,88
	19 noviembre 1933	1.056.548 (2)	659.781	62,44	396.767	37,56
	febrero 1936	1.107.006	795.064	71,82	311.942	28,18
Tarragona	junio 1931	109.491 (1)	82.864	75,68	26.627	24,32
	noviembre 1933	217.861 (2)	142.314	65,32	75.547	34,68
	febrero 1936	223.034	163.243	73,19	59.791	26,81
Lérida	junio 1931	90.710 (1)	64.251	70,83	26.459	29,17
	noviembre 1933	181.544 (2)	111.335	61,33	70.209	38,67
	febrero 1936	184.581	128.421	69,57	56.160	30,43
Gerona	junio 1931	93.280	74.218	79,56	19.062	20,44
	noviembre 1933	197.276 (2)	120.893	61,28	76.383	38,72
	febrero 1936	201.059	143.439	71,34	57.620	28,66

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del *Anuario Estadístico de España* (1931 y 1933) y de *Las elecciones del Frente Popular*, de J. TUSELL (1936).

(1) Electores censo de 1931. Este censo es el que participa en el referéndum para el Estatuto Catalán.

(2) Censo de 1932. Según el artículo 36 de la Constitución de 1931, tienen derecho a voto también las mujeres.

julio (véase nota 9), lo acusaban de unilateral y falto de unidad ética «por no existir el contrapeso y fiscalización que la Ley electoral previene, en su artículo 31, al conceder a los candidatos el derecho a nombrar interventores en las mesas», solicitando finalmente su organización por el Gobierno de la nación (18). Sin embargo, a pesar de la falta de interventores en las mesas, defecto que en los sucesivos plebiscitos fue corregido, a mi juicio la importancia de la votación residió no tanto en el control de las papeletas como en la afluencia masiva a las urnas que se registró, hecho constatable y atribuible en una sola dirección, puesto que el elector contrario a la autonomía tan sólo con abstenerse manifestaba su peso, y esto aun en este referéndum catalán, cuando todavía no se había establecido el tope de los dos tercios, porque el decreto del Gobierno, falto de precisión en este punto concreto, claramente dejaba suponer que el voto favorable debía ser mayoritario. Posiblemente si el resultado no hubiera sido tan abrumador, la cuestión habría desencadenado polémicas y ataques que ante el hecho consumado no se produjeron significativamente.

Por otra parte, y en favor de la determinación masiva de los catalanes, hay que destacar que ante la falta de inclusión de las mujeres en el censo, un grupo de entidades femeninas de Barcelona se dirigió al presidente Maciá pidiéndole que se estableciera un sistema de recogida de la voluntad femenina en unas hojas especiales mediante acreditación de la voluntad, a lo que Maciá accedió estableciendo que el mismo día del referéndum se recogería el voto femenino en todos los Ayuntamientos y Tenencias de Alcaldía de Cataluña (19). El día 2 de agosto, una vez terminada la sesión de escrutinio, una comisión de mujeres entregó a la Junta Provincial del Censo los pliegos de firmas recogidas. En Barcelona fueron recogidas 146.644 firmas a favor del Estatuto, y en el resto de Cataluña, según los datos incompletos que se tenían ese mismo día, 235.467 firmas acreditadas, y haciendo constar el domicilio (20). Estas movilizaciones contribuyen a dar idea del ambiente de apoyo que se originó en favor del Estatuto de Autonomía, acudiendo a la llamada de Maciá que incitaba a «cumplir un gesto verdaderamente histórico» (21).

(18) *El Sol*, 1 de agosto de 1931.

(19) *La Vanguardia*, 28 de julio de 1931.

(20) *La Vanguardia*, 7 de agosto de 1931.

(21) *La Publicitat*, 19 de julio de 1931.

EL REFERENDUM SOBRE EL ESTATUTO DE AUTONOMIA DEL PAIS VASCO

Convocado el referéndum para el día 5 de noviembre de 1933 y establecidas las normas para su realización por el Decreto de 29 de octubre del mismo año, las interferencias que se produjeron en su desarrollo deben ser imputables en buena medida a la proximidad de la fecha fijada para las elecciones parlamentarias (19 de noviembre), tras la crisis del Gobierno de Azaña. Las negociaciones entre los partidos para formar candidaturas coincidieron con la campaña del referéndum, y aunque ningún partido se opuso «oficialmente» al voto afirmativo, la falta de acuerdos para las elecciones a Cortes produjo algunas llamadas a la abstención, o bien la no recomendación o el dejar en libertad a los miembros de algún partido (22). Las fuerzas republicanas en general apoyaban el plebiscito, y según señaló José Antonio de Aguirre, tenían sus representantes en las comisiones de propaganda del mismo (23). Precisamente el Decreto de 29 de octubre de 1933, aprobado en fecha tan próxima al referéndum, se dictó para dejar clara su organización, ante las solicitudes de algunos grupos, como la Federación de Vizcaya del PSOE, que pedían la intervención de los partidos políticos en las mesas electorales. Después de la aprobación del citado decreto, los presidentes de Acción Republicana, del Partido Radical-Socialista Independiente y de la Federación Socialista Vizcaína, los tres candidatos de la coalición electoral del bloque de izquierdas por Bilbao, publicaron una nota que decía:

«Desde luego, el Decreto de 29 de octubre concede derecho de intervención, pero este derecho, por la perentoriedad de los plazos que se especifican, no puede ejercerse... Las corporaciones y entidades a las que el decreto concede el derecho a intervenir, aparte de que nunca fueron la verdadera representación del pueblo, no tienen tiempo hábil ni aun para distribuir las convocatorias» (24).

Esta nota fue contestada no sólo por algunos de los afiliados en los partidos firmantes, sino que el mismo Azaña recomendaría el día 4 a los republicanos vascos que votaran el Estatuto, y en Bilbao la Asamblea de la Agrupación de Acción Republicana exigió responsabilidades al presidente, que había firmado la nota.

(22) J. M. CASTELL: *El Estatuto Vasco*, San Sebastián, 1976, pág. 76.

(23) J. A. DE AGUIRRE: *Entre la libertad y la revolución (1930-1935)*, Bilbao, 1976, pág. 398.

(24) *El Liberal* (Bilbao), 2 de noviembre de 1933.

Por su parte, la citada Federación socialista dejó en libertad a sus afiliados ante el referéndum sobre la autonomía vasca (25). En general, no hubo ninguna oposición al voto afirmativo de manera oficial, e incluso los monárquicos alfonsinos, en un documento firmado por conocidas personalidades de la organización, declaraban su «adhesión a la idea fundamental del proyecto» y recomendaban explícitamente que fuese votado, aunque protestaban de ciertos aspectos de su contenido y de su tramitación (26).

El 5 de noviembre de 1933, por fin, se sometió el texto del Estatuto al plebiscito, siendo el resultado general de la consulta el siguiente (27):

CUADRO NÚM. 8
REFERENDUM SOBRE EL ESTATUTO VASCO
(5 de noviembre de 1933)

A) Censo electoral	489.887	100,00	
B) Votantes	426.309	87,02	100,00
C) Abstenciones	63.578	12,98	—
D) Votos sí	411.756	84,05	96,59
E) Votos no	14.196	2,90	3,33
F) Votos nulos y blancos	357	0,07	0,08
C + E + F		15,95	

Según el apartado *b)* del artículo 12 de la Constitución, el quórum exigido en el País Vasco para que el Estatuto fuese aprobado era de 326.591 electores que votasen a su favor, las dos terceras partes de su censo electoral, siendo el resultado superior en 85.164 votos a la cifra exigida.

CUADRO NÚM. 9

Censo electoral	489.887
Quórum exigido	326.591
Votos sí	411.756
Votos sobrantes	85.164

(25) M. GARCÍA VENERO: *Historia del nacionalismo vasco*, Madrid, 1945, pág. 535.

(26) J. A. DE AGUIRRE, *ob. cit.*, pág. 402.

(27) Los cuadros sobre el referéndum vasco son de elaboración propia a partir de los datos recogidos del censo electoral, *Anuario Estadístico de España*, 1933, y los datos facilitados por las Comisiones gestoras que constan en el expediente presentado a las Cortes de la República.

Del 87,02 por 100 de los votos emitidos, cifra de votantes superior a la que concurrió al referéndum catalán, el 96,59 por 100 votaron a favor del texto, lo que era decir a favor de la autonomía. Los resultados en las tres provincias (28) fueron los que se recogen en los cuadros siguientes:

CUADRO NÚM. 10

A L A V A

Referéndum 5 de noviembre de 1933

A) Censo electoral	56.056	100,00	
B) Votantes	32.819	58,55	100,00
C) Abstenciones	23.237	41,45	—
D) Votos sí	26.015	46,41	79,27
E) Votos no	6.695	11,94	20,40
F) Votos nulos y blancos	109	0,19	0,33
C + E + F		53,58	

CUADRO NÚM. 11

G U I P U Z C O A

Referéndum 5 de noviembre de 1933

A) Censo electoral	166.365	100,00	
B) Votantes	151.861	91,28	100,00
C) Abstenciones	14.504	8,72	—
D) Votos sí	149.177	89,67	98,23
E) Votos no	2.436	1,46	1,60
F) Votos nulos y blancos	248	0,15	0,16
C + E + F		10,33	

(28) Navarra se descentendió del Estatuto tras los resultados de la primera fase del proceso [apartado a) del artículo 12 de la Constitución]. El acuerdo de la Asamblea de Navarra del día 31 de enero de 1932 había condicionado la aceptación del Estatuto único a la aprobación por mayoría de sus Ayuntamientos y del 66 por 100 de su censo electoral. En la Asamblea general de Ayuntamientos de las cuatro provincias, celebrada en Pamplona el 19 de junio de 1932, un 46,07 por 100 de los Ayuntamientos navarros votaron en contra, representando al 53,17 por 100 de sus habitantes. Tras esta votación bastante confusa, puesto que algunos Ayuntamientos denunciaron el incumplimiento del mandato por parte de sus apoderados en la Asamblea, Navarra se retiró.

CUADRO NÚM. 12

VIZCAYA

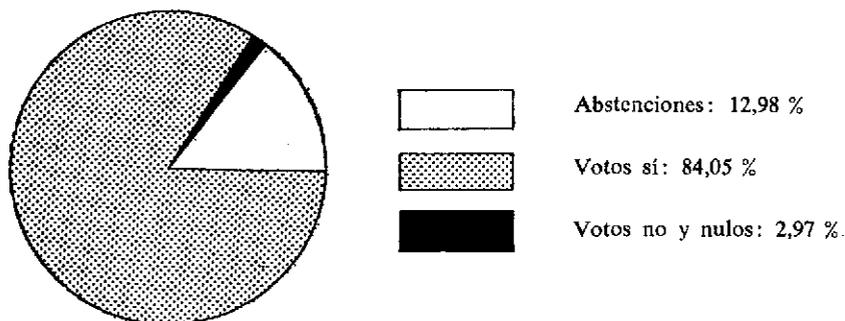
Referéndum 5 de noviembre de 1933

A) Censo electoral	267.466	100,00	
B) Votantes	241.629	90,34	100,00
C) Abstenciones	25.837	9,66	—
D) Votos sí	236.564	88,45	97,90
E) Votos no	5.065	1,89	2,10
F) Votos nulos y blancos	—	—	—
C + E + F		11,55	

Comparando estos resultados por provincias destaca el bajo porcentaje de votantes en Alava, donde en las tres elecciones a Cortes republicanas fueron altos los porcentajes de electores que acudieron a las urnas. También hay que señalar que del 58,55 por 100 de votantes en la provincia de Alava, tan sólo un 79,27 por 100 lo hicieron en favor del Estatuto, lo que equivalía al 46,41 por 100 del censo electoral. Este dato sería posteriormente esgrimido para tratar de separar Alava de la región autónoma vasca. En comparación con estos resultados, los de Guipúzcoa y Vizcaya son realmente altos, puesto que en ambos casos los electores que acudieron a depositar su voto superaron el 90 por 100 del censo, de los cuales casi el 100 por 100 serían votos favorables.

La representación gráfica de la orientación de los votos emitidos en este referéndum es la siguiente:

Referéndum Estatuto Vasco
(5 de noviembre de 1933)



CUADRO NÚM. 13

PARTICIPACION ELECTORAL EN EL PAIS VASCO (1931-1936)

<i>Provincias</i>	<i>Elecciones</i>	<i>Censo electoral</i>	<i>Votantes</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Abstenciones</i>	<i>Porcentaje</i>
Alava	junio 1931	26.307	21.290	81,30	5.017	18,70
	noviembre 1933	56.056 (1)	40.180	71,68	15.876	28,32
	febrero 1936	57.901	42.917	74,12	14.984	25,88
Guipúzcoa	junio 1931	73.108	62.584	85,55	10.560	14,45
	noviembre 1933	166.635 (1)	130.098	78,07	36.537	21,93
	febrero 1936	173.118 (2)	134.643	77,78	48.475	22,22
Vizcaya	junio 1931	122.445	95.444	77,94	27.001	22,06
	noviembre 1933	267.456 (1)	288.688	78,02	58.786	21,98
	febrero 1936	280.240	215.087	76,75	65.153	23,25

(1) Censo que votó el Estatuto (incluía a las mujeres).

(2) *Sociología electoral de Guipúzcoa*, de A. CILLÁN APALATEGUI.

Comparando los datos de participación en el referéndum con las cifras de votantes alcanzadas a lo largo del período republicano, puede observarse cómo los porcentajes de participación en el voto proautonomía superaron el siempre alto porcentaje de votantes en el País Vasco, a excepción de Alava, donde las cifras de participación en las tres convocatorias electorales fueron más altas que las conseguidas en el referéndum. Confrontando los datos anteriores con los del cuadro núm. 13 puede comprobarse esta afirmación.

EL REFERENDUM SOBRE EL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE GALICIA

Regulado por el Decreto de 27 de mayo de 1933, el referéndum sobre la autonomía de Galicia no se celebraría hasta el 28 de junio de 1936.

Tras las elecciones de noviembre de 1933, el Comité Central de Autonomía de Galicia celebró una Asamblea en Santiago en la que se acordó aplazar *sine die* el referéndum autonómico, «vista la no ampliación del apoyo a la causa autonomista, la división entre sectores para-autonomistas que había sido puesta de manifiesto en las últimas elecciones a Cortes, y la inoportunidad política que significaría la convocatoria del plebiscito debido a la orientación del Gobierno y de la opinión pública» (29). Por otra parte, la fuerza de la extrema derecha en Galicia, que era grande, así como la del Partido Radical y la CEDA, aconsejaban también el aplazamiento de la convocatoria, retrasándose su celebración hasta que las elecciones de febrero de 1936 provocaron un cambio de rumbo en las circunstancias.

Los partidos políticos que integraban el Frente Popular habían aceptado como uno de los puntos de su plataforma electoral en Galicia la convocatoria del referéndum sobre el Estatuto de Autonomía. Producida su victoria electoral, el camino hacia la autonomía quedaba abierto, convocándose como primer paso la celebración del referéndum, anunciada para el 28 de junio.

En la campaña de propaganda tendría un papel muy especial el hecho de que el Frente Popular fuese el patrocinador del referéndum de autonomía, lo que provocaba la inclusión del Estatuto en el conflicto derechas-izquierdas, tan polarizado en la España del momento. De las organizaciones derechistas, únicamente la Derecha Galeguista hizo campaña a favor del Estatuto, tratando de convencer a la derecha tradicional con las posibilidades

(29) ALFONSO BOZZO: *Los partidos políticos y la autonomía en Galicia (1931-1936)*, Madrid, 1976, pág. 303.

que un poder autónomo regional podría proporcionar. Pero tan sólo en Lugo consiguió la promesa de las derechas de no hacer campaña en contra. En general, las derechas realizaron campañas en contra del Estatuto de autonomía, propugnando la abstención activa. Otros grupos atacaron ferozmente la autonomía, como fue el caso de Renovación Española, que la consideraba como «un atentado contra la unidad de la patria».

La campaña a favor del Estatuto se organizó conjuntamente por los partidos del Frente Popular, bajo el principal impulso del Partido Galleguista. En ella participaron el Partido Socialista Obrero, la Izquierda Republicana, la Unión Republicana, el Partido Sindicalista, el Partido Federal de Izquierda Gallega y la Federación Agraria Provincial de Pontevedra, a los que se sumó *El Pueblo Gallego*, órgano de prensa de Portela Valladares y su Partido del Centro.

Este referéndum fue considerado, tanto por las derechas como por las izquierdas, como un epílogo del enfrentamiento electoral de febrero de 1936. Vilas Nogueira señala que «las izquierdas estaban seguras de su fuerza y contemplaban el referéndum como una ratificación de su victoria». Contaban aparte con la adhesión del Partido de Centro y de la Derecha Galeguista. Por su parte, las derechas estaban más preocupadas por la situación social, y «recién derrotadas electoralmente prefirieron ignorar el plebiscito, que les parecía problema secundario» (30).

Sin contratiempos reseñables, y precedido por una campaña propagandística sin precedentes en Galicia —«la más amplia que se viera en Galicia en aquellos tiempos»—, el 28 de junio de 1936 se celebró el referéndum, siendo los resultados generales obtenidos los siguientes (31):

CUADRO NÚM. 14
REFERENDUM SOBRE EL ESTATUTO GALLEGO
(28 de junio de 1936)

A) Censo electoral	1.343.135	100,00	
B) Votantes	1.000.963	74,52	100,00
C) Abstenciones	342.172	25,48	—
D) Votos sí	993.351	73,96	99,24
E) Votos no	6.161	0,46	0,62
F) Votos nulos y blancos	1.451	0,11	0,14
C + E + F		26,05	

(30) VILAS NOGUEIRA: *O Estatuto Galego*, Pontevedra, 1975, pág. 203.

(31) Cuadros de elaboración propia a partir de los datos publicados por el

El 73,96 por 100 de votos a favor del Estatuto superaba el quórum de los dos tercios de electores exigido por el artículo 12 de la Constitución, con lo que el proceso estatutario gallego culminaba sus etapas originarias de manifestación de la voluntad regional.

CUADRO NÚM. 15

Censo electoral	1.343.135
Quórum exigido	895.423
Votos sí	1.000.963
Votos sobrantes	105.540

El 74,52 por 100 de votantes asombra en una región en la que ni siquiera se habían alcanzado esas cotas en las elecciones de febrero de 1936, en las que el índice de participación había sido el más elevado de cuantas elecciones se habían celebrado en España. Aun sin contar con el desglose de datos por provincias, es conveniente la comparación de este porcentaje global con los conseguidos en las tres elecciones parlamentarias celebradas durante el período republicano, recogidos en el cuadro núm. 16.

Es curioso destacar este porcentaje cuando precisamente los diputados gallegos habían intentado rebajar el quórum exigido por la Constitución a la mayoría absoluta, argumentando con toda razón las especiales condiciones de Galicia, donde tradicionalmente se daban los mayores porcentajes de abstención electoral. El mismo Castelao señala cómo la diseminación de la población y las dificultades de comunicaciones suponían un obstáculo para el ejercicio del voto (32). También el proceso constante de emigración producía que en el censo figurasen personas que no acudirían a votar. Parece imposible que en estas condiciones se consiguiese tan alto porcentaje. Vilas Nogueira señala tres puntos a tener en cuenta para valorar la autenticidad del plebiscito: 1) el nivel general de la moral electoral en la Segunda República, que supuso un progreso con respecto de la situación anterior en cuanto las elecciones no son ya fabricadas en el Ministerio de la Goberna-

Comité Central de Autonomía de Galicia y el *Anuario Estadístico de España*, 1933, para las cifras de población. La prensa de la época, como en los casos catalán y vasco, proporcionan datos contradictorios que no ofrecen seguridad. Al no encontrar datos seguros por provincias, he omitido en este apartado el desglose de los resultados a nivel provincial.

(32) CASTELAO: *Sempre Galicia*.

CUADRO NÚM. 16

PARTICIPACION ELECTORAL EN GALICIA (1931-1936)

<i>Provincias</i>	<i>Elecciones</i>	<i>Censo electoral</i>	<i>Votantes</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Abstenciones</i>	<i>Porcentaje</i>
La Coruña	junio 1931	184.333	119.036	64,58	65.297	35,42
	noviembre 1933	433.268	252.323	58,24	180.945	41,76
	febrero 1936	455.746 (1)	321.999	70,65	133.747	29,35
Lugo	junio 1931	121.174	82.595	68,16	38.579	31,84
	noviembre 1933	265.808	175.212	65,92	90.596	34,08
	febrero 1936	284.338 (1)	178.995	62,84	105.843	37,16
Orense	junio 1931	107.202	72.567	67,69	34.635	32,31
	noviembre 1933	249.648	174.786	70,01	74.862	29,99
	febrero 1933	265.772 (1)	222.960	63,98	42.812	16,11
Pontevedra	junio 1931	144.396	75.364	52,19	69.032	47,81
	noviembre 1933	318.232	176.613	55,50	141.619	44,50
	febrero 1936	336.779 (1)	197.676	58,69	139.103	41,31

(1) Censo que votó el Estatuto.

ción; 2) la libre concurrencia de fuerzas políticas en el período republicano incita a pensar que los resultados individualmente manipulados daban, a nivel total, resultados aproximadamente exactos, en cuanto la capacidad de manipulación era expresiva de la fuerza relativa en el momento de las distintas organizaciones políticas, y 3) las derechas estaban más preocupadas por la situación social y por su derrota en las elecciones que por el plebiscito, al que consideraban un problema secundario (33).

También hay que tener en cuenta que la derecha utilizó los procedimientos de intervención que el Decreto de 27 de mayo de 1933 autorizaba. Alfonso Bozzo también destaca el hecho de que en algunos distritos rurales el número de votos «sí» fuese igual al de votantes, lo que le hace pensar que algunos caciques estuvieran a favor del Estatuto (34).

De cualquier forma, parece que hubo corrupción en el resultado del referéndum, y así lo reconocieron algunos políticos posteriormente, como el mismo Castela (35), acusando al antiautonomismo de las fuerzas políticas españolas como verdadero causante de ella al imponer unas condiciones inalcanzables. «Si se hubieran exigido tales porcentajes para la aprobación de una Constitución para España, ninguna habría podido aprobarse en aquellos años.»

La polémica en torno a la manipulación de los datos no pudo alargarse mucho en el tiempo, ya que el mismo día en que la prensa gallega señalaba la entrega del Estatuto plebiscitado en las Cortes, tenía lugar el alzamiento militar.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE PARTICIPACION Y RESULTADOS

Antes de comparar los resultados de los tres referéndums sobre la autonomía celebrado durante la Segunda República es necesario subrayar el excesivo porcentaje de votos favorables que el apartado *b)* del artículo 12 de la Constitución exigía. Si tenemos en cuenta los porcentajes de abstenciones habidas en las tres convocatorias electorales para diputados a Cortes republicanas, en las que las opciones no eran unánimes, es difícil imaginar cómo regiones donde no existiese la conciencia y unanimidad demostradas en Cataluña podían superar esos topes. Indudablemente tan alto porcentaje era una garantía de que la voluntad de autonomía regional era inequívoca,

(33) VILAS NOGUEIRA: *O Estatuto Galego*, cit., págs. 202-203.

(34) ALFONSO BOZZO: *Los partidos...*, cit., nota 82 a pie de la página 362.

(35) CASTELAO: *Sempre Galicia*, citado por VILAS NOGUEIRA: *O Estatuto Galego*, pág. 205.

pero la pregunta del referéndum no era precisamente sobre el ser o no ser región autónoma, sino sobre las normas que iban a regir el marco de la autonomía, y en esta cuestión no todos podían estar de acuerdo si no se concluía con anterioridad un acuerdo entre los partidos. El ejemplo gallego es claro: el retraso del plebiscito evitaba el fracaso a que inevitablemente se habría expuesto la autonomía, porque entre las distintas fuerzas con implantación en la región el acuerdo y unanimidad estaban muy lejos de conseguirse.

Esa barrera constitucional habría impedido, en circunstancias normales, la formación de núcleos político-administrativos autónomos. En el mejor de los casos, únicamente Cataluña, el País Vasco y Galicia estaban en condiciones de poder conseguirlo, de lo que habría que deducir que el sistema establecido en la Constitución de 1931 inevitablemente desembocaba en la existencia de regiones privilegiadas, aunque este privilegio en la práctica suponía esfuerzos y nuevas cargas económicas frente a regiones cuyas posibilidades de autogobierno eran prácticamente imposibles.

La única defensa que en las Cortes Constituyentes se realizó sobre el establecimiento de una autonomía que igualase a todas las regiones, fomentada por el Estado y cuya finalidad última sería la revitalización de la vida local, fue la propugnada por Ortega y Gasset. El escaso éxito con el que fue acogida se debió a que la defensa de los autonomistas estaba basada en el principio de autodeterminación y las posiciones de las restantes fuerzas se basaban o bien en el reconocimiento de unos particularismos inevitables o, en último caso, en el intento de que el «separatismo» no se extendiera. Ninguna de estas posiciones se planteó las posibilidades de evolución de una forma de Estado que abría las puertas de la autonomía a la altura de las barreras que Cataluña había superado.

En cuanto a las conclusiones que se obtienen del análisis comparado de estos datos, no aportan nada nuevo a lo señalado en los apartados anteriores. En el cuadro siguiente se observan los datos generales en los tres plebiscitos celebrados:

CUADRO NÚM. 17

	<i>Porcentaje votantes</i>	<i>Porcentaje abstencio- nes</i>	<i>Porcentaje sí</i>	<i>Porcentaje no</i>	<i>Porcentaje nulos y blancos</i>
Cataluña	75,42	24,58	74,86	0,41	0,13
País Vasco	87,02	12,98	84,05	2,90	0,07
Galicia.....	74,52	26,07	73,27	0,51	0,16

Sobresale como nota destacada de lo expuesto el elevado porcentaje de votantes que acudieron a las urnas para manifestar su voluntad autonomista, superándose en los tres referéndums celebrados durante el período republicano el nivel de participación conseguido en las tres elecciones que en el mismo se convocaron. Con independencia de las argumentaciones que puedan formularse en contra de esta avalancha participativa, los datos revelan una inequívoca voluntad y entusiasmo en la actuación colectiva de estos pueblos que se movilizaron unánimemente por su autonomía.