

# RECENSIONES

---

ANTONIO PORRAS NADALES: *Representación y Democracia avanzada*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, 126 págs.

Representación y Administración son las dos caras de un mismo fenómeno: la imposibilidad de la democracia directa. Configuradas con distinta lógica, el momento representativo sería el tiempo de la discusión y la formación de la voluntad del Estado; en cambio la Administración marcaría el límite de la política y el comienzo de la ejecución según criterios de legalidad. Entre ambas una relación estrecha y sensible, cualquier alteración en los mecanismos representativos deja sentir sus efectos en la Administración. Este libro de Antonio Porras ofrece una inmejorable perspectiva para seguir el itinerario de la representación política desde su primitiva configuración liberal a su versión actual en un Estado postsocial. Es sin duda uno de los intentos más ambiciosos y logrados de la literatura politológica de aunar la sabiduría de disciplinas tan variadas como el Derecho, la Ciencia Política o la Teoría del Estado.

El propósito de la obra busca reflexionar sobre el alcance que el Análisis de Políticas Públicas pueda tener sobre una cuestión tan decisiva como la representación política. El libro es oportuno porque enmarca el «policy analysis» en un contexto teórico no siempre contemplado por un saber de clara vocación aplicada. La tesis de Porras Nadales combina la simultaneidad de dos legitimaciones sometidas a dinámicas separadas, de un lado una macrolegitimación simbólica en torno al liderazgo plebiscitario y de otro, una microrrepresentación centrada en el «problem-solving» de las políticas públicas. Se llega así a una visión conjunta de la conocida distinción acuñada en el Análisis de Políticas: «politics make policies» o «policies make politics» sin descartar otro interrogante: does politics matter? Creo que el libro satisface toda la provocación contenida en estos juegos de palabras. Valga como ejemplo la interesante lectura que el autor hace de la ingobernabilidad, más atenta a la actuación de los poderes públicos que al diseño constitucional nacido del parlamentarismo racionalizado en favor de un ejecutivo preservado de mayorías irreflexivas. Pero también es éste un enfoque adecuado para girar el punto de vista sobre la gobernabilidad considerada tópicamente como crisis de sobrecarga por el exceso de demandas y plantear la otra posibilidad: rigidez de la oferta o incapacidad de los poderes públicos para darles satisfacción.

Definida la representación como la relación intercomunicativa entre la sociedad y el Estado, Antonio Porras desagrega las secuencias ideales del proceso con el fin de compararlas en diferentes contextos históricos. El debate, el mandato, el control

y la actuación gubernamental serían las fases identificadas para recorrer el camino de lo privado a lo público y de lo público a lo privado. El procedimiento elude tanto los atajos sistémicos como el voluntarismo jurdicista. Ni en el enfoque sistémico de la política ni en el Derecho parece existir la Administración como un lugar conflictivo. En cambio, la representación concebida como intercambio, obliga a preguntarse por el control de los electores sobre sus representantes y del parlamento sobre el gobierno, ambos de relativa eficacia ya que en el primer caso el pronunciamiento electoral es sobre políticas ya desplegadas y para el futuro y en el segundo lo decisivo es la tensión gobierno-oposición, pues el gobierno es siempre una expresión de la mayoría parlamentaria. Pero lo más interesante es la introducción del concepto de «responsivness» para significar la importancia del impacto de los productos salidos de los poderes públicos como respuesta a las demandas formuladas por la sociedad. Cuenta el autor con un articulado conjunto de trabajos sobre la función de gobierno de indiscutible originalidad que ahora, en este libro, encuentran pleno acomodo teórico.

La inflexión cualitativa para la representación que supone la formación de los partidos políticos, recibe un tratamiento exhaustivo. Dos capítulos, el primero sobre la representación liberal y la representación en el Estado de partidos y el segundo dedicado a los problemas generados por el monopolio ejercido por los partidos, proporcionan al lector una dimensión sugerente de un tema tan debatido.

El concepto de representación moderna se forjó en los albores del liberalismo con una clara naturaleza restrictiva: siendo el individuo el mejor juez de sus propios intereses, la representación quedaba para cuestiones puntuales. Además la base electoral era tan reducida como el número de propietarios que disfrutaban derechos políticos. Esta situación cambia con la aparición de los partidos. La progresiva organización de los trabajadores significó la superación del derecho de propiedad para acceder a la política. Fuertemente cohesionados por un proyecto ideológico, los partidos obreros obligaron a los notables liberales a ofrecer una alternativa a la cosmovisión socialista. Ambas ideologías tuvieron que organizarse para hacer más efectivos sus propósitos de conseguir el poder. Comenzó entonces una dinámica permanente entre los principios y los apremios de la urgencia decantada del lado de la organización y en detrimento de la ideología. Sin embargo en un primer momento y pese a los pioneros trabajos de Mitchel, los partidos fueron los cauces de intermediación entre la sociedad y el Estado debida al hecho diferencial de ser agrupaciones con proyección universal frente a otras asociaciones de intereses parciales. Lleva razón Antonio Porras cuando dice que los partidos se transforman en pilar de la democracia antes de que la intervención del Estado adquiera carta de naturaleza y por tanto tomada como punto de referencia la lógica del Estado liberal. En lugar de diputados independientes, habría partidos y el parlamento seguiría siendo el lugar de formación de la voluntad del Estado. Esta concepción de claro influjo kelseniano es la visión dominante de la política actual y la que el autor del libro somete a una precisa crítica.

Potenciado el partido como organización pierde su cara más política e ideológi-

ca, se hace más partido y menos político, más cercano al poder que a la sociedad, como escribiera G. Leibholz «lo esencial es que los partidos están situados en la esfera de la política, y en cierta medida en la estatal, y las asociaciones se encuentran ubicadas en la sociedad misma». Es decir lo que en un principio distinguió a los partidos de las restantes asociaciones, se vuelve ahora un elemento discutible y como advierte Porras Nadales, siguiendo a Claus Offe, pueden ofrecer una doble condición: o bien como instrumentos transitivos de la representación o bien como filtros de las demandas de los electores en función de la dimensión resaltada, la ideológica o la organizativa.

Quizás esté aquí la clave de la crisis de la representación política: por qué se desvanecen las ideologías, creo que es este el interrogante más decisivo que sin embargo el libro orilla, sin duda porque no es su objetivo pero sin el que no se entiende bien el auge de las políticas públicas y la inadecuación de los partidos como cauces de representación. La ideología es una cosmovisión que aplaza la consecución de un logro, exige una fuerte convicción para eludir el corto plazo. Sin embargo el éxito del bienestar ha diluido las divisorias de clase, ha restado pasión a la política y ha hecho más pragmático el voto, más calculado en función de aspectos parciales de la vida cotidiana; para sobrevivir los partidos han debido adaptarse a estos imperativos y purgar de radicalismo sus programas electorales.

En estas condiciones parece convincente afirmar que las políticas sustituyen a la política, que son las decisiones más cercanas en la conformación del espacio social inmediato, por utilizar una expresión de fortuna, las que movilizan a la ciudadanía. Pero como quedó apuntado no descuida el autor la política, lo que él llama macrolegitimación. A mi juicio de lo más sugestivo del libro, brillantemente anudado alrededor de la legitimación simbólica del liderazgo plebiscitario a través de los medios de comunicación y del propio funcionamiento de los partidos. El anonimato de los diputados se compensa con el lanzamiento publicitario del líder, sea resaltando sus cualidades extraordinarias, sea con una imagen de cercanía en la intimidad del hogar. La legitimación desciende de arriba abajo según el tipo ideal que Max Weber calificara como carismático. La dirección política se hace visible en el presidente del gobierno, único responsable político cuya estrella oscurece la responsabilidad de otros miembros del gobierno que no dimiten sino que son cesados por él. El capítulo VII recoge una cuidada elaboración de la representación simbólica en la línea del libro de H. Pitkin. Consecuencia del encumbramiento carismático la política gravita en torno a «quién» gobierna, relegando el «qué» o «cómo» se ejerce la acción de gobierno. El resultado es una disociación de la responsabilidad política y la «responsivness», cada una sigue caminos diferentes sin puntos de intersección que permitan una valoración de conjunto. De ahí la propuesta para separar política y administración y delimitar la verdadera responsabilidad pública en la actuación administrativa; sin embargo el fuerte peso del «indirizzo» ha convertido la Administración en una función de gobierno mediante el nombramiento de altos cargos como correa de transmisión del programa político de la

mayoría electoral ganadora. Continúa Antonio Porras la línea innovadora iniciada en su *Introducción al Estado Postsocial* donde se hacía eco de la provocativa obra de N. Lhuman y su ambiciosa teoría de sistemas. La Administración adquiere un protagonismo indiscutible y recupera el valor de un poder propio que debido a la complejidad del ambiente, no recibe de la política las premisas de su actuación sino que ha de construirlas por sí misma. La Administración del Estado de Bienestar no se rige por programas condicionales sino por orientaciones finales en las que el derecho tiene una virtualidad relativa; para hacer efectivas las políticas ha de renunciar al poder de «imperium» y adoptar una voluntad de consenso. La idea de Lhuman de una sociedad sin centro carente de una racionalidad global, tiene aquí toda la fuerza de una metáfora llena de plasticidad. El corolario más evidente de este razonamiento es que el control (la responsabilidad) no puede sustanciarse sólo ante los tribunales; si la Administración no sólo aplica normas sino que decide por consenso, se corre el riesgo de sustituir el oficio de administrar por el de juzgar. Buen conocedor Antonio Porras de la gestión pública estratégica (tiene una fecunda colaboración con un pionero como M. Barzelay), sabe de los límites del control judicial sobre unas decisiones que buscan resolver problemas más que el ajuste de legalidad.

El Análisis de Políticas Públicas surge así como una línea de reflexión en condiciones de dar cuenta de alguna de las transformaciones más significativas de la política actual. Las partes del libro referidas a las políticas públicas brindan una exposición clara y pedagógica del «policy process» con constantes alusiones a conceptos más decantados como la célebre distinción entre libertad positiva y negativa. Las políticas públicas permiten concebir la representación política como microrrepresentación cuasidirecta en ámbitos sociales limitados en los que el ciudadano pasa de ser un «blanco inerte» diluido en el gregarismo de «las mayorías silenciosas», a desempeñar un papel activo en la decisión e implementación de las políticas que le afectan directamente. Con un lenguaje muy lhumaniano: una inclusión del sistema social en la esfera de las decisiones públicas. La interacción estratégica entre gestores, clientes y expertos, dota a las políticas de una naturaleza nueva en la que el control es una realidad y la legitimación se gana a través de la eficacia en el «problem solving».

Retomando las etapas ideales en la formación de la voluntad política, el autor sitúa en el debate la iniciativa del manager o gestor como vínculo de unión entre la política concreta y la legitimación autorizada con autonomía para decidir; al público caracterizado como clientes, una terminología superadora de la pasividad del administrado; y al experto, que al igual que el gestor, otorga proyección general a la singularidad de una decisión pues en él conocimiento e interés (la distinción estudiada por Habermas) están disociados. Tampoco hay una arena espacial o institucional predeterminada para el «policy debate», es una legitimación a través del proceso sin un centro último de imputación como en la representación liberal era la nación. Esta falta de fundamentación esencialista obliga en la dinámica procedimental a llamar a todos los afectados en la decisión y es aquí donde las vulnerabilidades son más evi-

dentes. En primer lugar porque ni el Estado ni la sociedad pueden concebirse como totalidades ontológicas, una política afecta desigualmente concentrando o dispersando costes y beneficios. Una política de costes difusos y beneficios concentrados tiene más viabilidad («feasibility») que una de costes concentrados y beneficios difusos; la concentración de costes o beneficios favorece la articulación de minorías intensas, de grupos reales en condiciones de vetar o facilitar la decisión; en cambio la dispersión no promueve acción colectiva según la lectura que hiciera M. Olson. El afán del manager para comportarse como un negociador no elimina la inequívoca realidad de externalidades negativas para quienes no intervienen en el procedimiento decisorio. Es por esta razón que la microrrepresentación de las políticas públicas corre el riesgo de reducirse, como advierte Pasquino, a una interacción de sujetos poco atenta a motivaciones ideológicas e incapaz de generalizar los resultados obtenidos. No falta en el libro una reflexión sobre estos temores, no podía ser de otra forma en un autor que no se deja impresionar por la novedad del «policy analysis» y lo pondera a la luz de la Teoría del Estado.

Similar provecho puede sacar el lector de las consideraciones que Porras Nadales hace en torno a uno de los conceptos elaborados por el análisis de políticas que más fortuna han ganado: la implementación. Este anglicismo intenta superar el mecanicismo implícito en la ejecución administrativa, en la eficacia indiferente de los funcionarios. Quiere indicar que la secuencia política administración son más simultáneas que sucesivas, negociación y compromiso dan forma a una «policy communities» viva desde el momento de la decisión hasta la puesta en práctica.

El control en las políticas públicas puede superar algunas de las insuficiencias vistas en la teoría de la representación. El carácter iterativo del «policy analysis» hace que la evaluación no sea necesariamente la última fase de una política sino la primera de otra por el efecto de retroalimentación positivo producido en el curso de una decisión. Un control dirigido no a constatar la validez de una norma sino su eficacia; también tiene Antonio Porras bien acrisolado el estudio de las fuentes del derecho y la alteración experimentada por los nuevos imperativos del Estado postsocial. En este caso lo relevante no sería la forma de producción normativa como en el positivismo legalista, sino la búsqueda de una racionalidad sustancial encaminada a dar satisfacción a las demandas más inmediatas. La noción de «accountability» como control de resultados trata de suplir la mera comprobación del cumplimiento formal de las previsiones normativas.

Este libro abre muchas perspectivas de estudio y debate y ofrece claves para una disciplina como el análisis de políticas volcada sobre la vertiente aplicada no siempre bien compensada con ejercicios teóricos tan brillantes como el contenido en esta obra. Desde luego todo comentario sobre un libro tiene una finalidad instrumental, más que ninguno en este caso.

*Manuel Zafra Víctor*

RUIZ MIGUEL, Carlos: *Consejo de Estado y Consejos Consultivos autonómicos*, Dykinson, Madrid, 1995, 260 páginas.

Como presentación de la obra objeto de este comentario, conviene hacer notar que se trata de la primera monografía sobre el Consejo de Estado (y sobre los Consejos consultivos autonómicos) que aparece en nuestra Patria desde 1944, año en que el Instituto de Estudios Políticos publicó el amplio y documentado estudio de José María Cordero Torres *El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España*. En verdad, sorprende que una institución de tanto prestigio no haya merecido durante cincuenta años un tratamiento específico, si bien hay que reconocer que la doctrina científica, sobre todo la administrativista, nunca se ha olvidado por completo de ella en los manuales y en las obras generales de la materia. Más escasa ha sido la atención dedicada al Consejo de Estado por los constitucionalistas, lo cual añade un elemento más de singularidad e interés al estudio que ahora nos ocupa.

En efecto, el Dr. D. Carlos Ruiz Miguel es Profesor titular interino de Derecho constitucional en la Universidad de Santiago de Compostela, y no es éste el primer trabajo que da a la imprenta. Su formación se ha desarrollado bajo el magisterio de dos constitucionalistas de la relevancia de los Profesores Lucas Murillo de la Cueva y Fernández Segado, que han apadrinado y dejado sentir su influencia en este libro, el primero por medio de sus consejos en la elaboración del texto y el segundo a través de su colaboración en el alumbramiento del mismo, según el propio autor reconoce con agradecimiento en una nota introductoria dirigida al lector.

En cuanto a la estructura de la obra, se articula en tres partes perfectamente adaptadas al esquema típico de las investigaciones de este género. Así, la primera contiene la delimitación dogmática de la función consultiva, los antecedentes históricos y el Derecho comparado; la segunda, el análisis de la vigente regulación constitucional (incluidos los debates constituyentes) y legal del Consejo de Estado; finalmente, la tercera se centra en la relación entre el Consejo de Estado y las Comunidades autónomas, y en la configuración de los Consejos consultivos autonómicos. La obra se cierra, por último, con una exposición de las conclusiones de la misma.

Descendiendo al contenido de cada una de las partes, dentro de la primera no se puede dejar de destacar la introducción, donde se expone el concepto de función consultiva manejado, que se funda en la mejor doctrina clásica. Esta opción inicial, a nuestro juicio, dota a toda la obra de un sólido fundamento teórico, cuya beneficiosa influencia aflorará patentemente en el análisis posterior del Derecho positivo.

En efecto, la función consultiva aparece caracterizada sobre la base de la distinción, procedente del Derecho romano, entre *potestas* y *auctoritas*, entendidas como poder y saber socialmente reconocidos, según la conocida definición que el Profesor D. Alvaro D'ORS ha ofrecido de ambos conceptos. A esta tradición se le unen las reflexiones de la doctrina constitucionalista alemana de la época de la República de Weimar representada por los nombres de Carl Schmitt y Hermann Heller, con su prece-

dente Max Weber y su epílogo español Manuel García Pelayo. Entre el mundo clásico y el nuestro aparece como punto de paso obligado el pensamiento de Thomas Hobbes.

La distinción entre los diversos tipos de órganos consultivos se basa, por su parte, en los análisis de la doctrina administrativista española más reputada, encabezada por el Profesor García de Enterría. De la conjugación de los criterios de clasificación generalmente propuestos resulta la calificación del Consejo de Estado y de los Consejos consultivos autonómicos como órganos institucionalizados, colegiales, de competencia general y de carácter técnico.

Por lo que se refiere a los antecedentes históricos, se parte desde la Alta Edad Media, prescindiéndose de la exploración de etapas más antiguas, que en este caso seguramente hubiera resultado poco correcta desde un punto de vista metodológico. Las conclusiones de esta investigación coinciden con las tendencias actuales del estudio de la Historia de nuestro Derecho administrativo, que subrayan la inexistencia en España de una ruptura radical con el Antiguo Régimen, sin perjuicio de que las instituciones y principios de esa época que pervivieron en el Ordenamiento liberal tuviesen que integrarse en el armazón conceptual y constitucional de éste. En consecuencia, el Consejo de Estado español no puede verse como una simple importación del órgano francés del mismo nombre creado por Napoleón, de igual manera que el hecho de que derive de instituciones preconstitucionales no autoriza a pensar que sea sin más una continuación simplificada de los consejos existentes en la Monarquía tradicional.

Para acabar, esta primera parte se cierra con un estudio del Derecho comparado, en el que se ofrece una visión sintética de la regulación del Consejo de Estado y de órganos consultivos similares en los diversos Ordenamientos jurídicos de nuestro entorno. Se hace una especial referencia a los Consejos de Estado francés e italiano, distinguiéndose a continuación, dentro del resto de los Ordenamientos que se toman en consideración, aquellos que siguen el modelo del primero de los que articulan la función consultiva de un modo diverso. Cabe destacar también el sentido de la proporción y la mesura con que se aborda este *excursus* iuscomparatista, que evita que el mismo se convierta, como en tantas monografías sucede, en un simple ejercicio de erudición gratuita, destinado más a deslumbrar al lector que a dar frutos en la investigación desarrollada.

La segunda parte comienza con una exploración general de la Constitución española de 1978, encaminada a descubrir las diferentes formas en que se presenta en ella la función consultiva. También merecen la atención del autor las discusiones constituyentes relativas al Consejo de Estado, que son valoradas negativamente por su escaso rigor tanto histórico como jurídico. Sin embargo, el núcleo de esta parte, como lo era la introducción de la primera, es el apartado relativo a la naturaleza jurídica del Consejo. Así, éste se define, con fundamento en la doctrina del Tribunal Constitucional, como un órgano con relevancia constitucional, aunque no constitucional, lo cual no es incompatible, a juicio del Profesor Ruiz Miguel, con su carácter auxiliar.

El principal problema que aquí se plantea, y que constituye una de las cuestiones centrales de la obra que nos ocupa, es el de determinar a quién auxilia el Consejo de Estado. La tesis que sostiene el autor, en la línea marcada por el Tribunal Constitucional, es la de que, a pesar del tenor literal del artículo 107 de la Constitución, el Consejo es órgano consultivo del Estado global, y no sólo del Gobierno de la Nación y de la Administración central del Estado. Pero este es un punto que habremos de retomar un poco más adelante.

Al apartado relativo a la naturaleza jurídica del Consejo siguen otros cuatro que analizan su composición, estructura, competencias y funcionamiento con una minuciosidad que difícilmente se podrá encontrar en ninguna de las demás obras que se ocupan del órgano. Sobre la composición y estructura del Consejo de Estado, el autor se hace eco de la necesidad, puesta de manifiesto incluso por integrantes de aquél, de dotar de mayor contenido al papel de los miembros natos y electivos, así como al del Pleno, hoy bastante oscurecido por la actividad absorbente de la Comisión permanente. Por otra parte, se aboga también por la inclusión en el órgano de representantes de las Comunidades autónomas y de las Corporaciones locales.

Las páginas dedicadas en la obra al estudio de las competencias y funcionamiento del Consejo precisan de un análisis más detallado, porque en ellas confluyen y fructifican las reflexiones sobre la naturaleza jurídica de la función consultiva y del propio Consejo de Estado que hemos ido destacando a lo largo del presente comentario.

Así, de la nítida separación establecida entre *potestas* y *auctoritas*, y de la definición de la esencia de la función consultiva sobre el fundamento de esta última, el Profesor Ruiz Miguel extrae la conclusión de que ninguna dificultad dogmática presenta la atribución al Consejo de competencias consultivas de carácter político, pese a las dudas expresadas por otras voces de la doctrina, que las entienden incompatibles con la naturaleza técnica-administrativa del órgano.

En cambio, es objeto de crítica la existencia de dictámenes de carácter preceptivo y vinculante, porque implica, como han puesto de manifiesto los Profesores García de Enterría y Fernández Rodríguez, que el Consejo comparta el ejercicio de potestades administrativas con los órganos de la Administración activa, saliendo del terreno de la *auctoritas* para entrar en el de la *potestas*. El autor defiende incluso la inconstitucionalidad de *este tipo* de atribuciones del Consejo de Estado, al considerar que contradicen el carácter consultivo que la Constitución le habría querido reservar e invaden las competencias de otros órganos del Estado.

En este punto, sin embargo, nos permitiremos realizar algunas matizaciones a las opiniones del Profesor Ruiz Miguel, dado que, en efecto, una cosa es que pueda considerarse técnicamente incorrecto el que se le asignen a un órgano consultivo funciones de administración activa, y otra bien distinta el que tal reproche adquiera relevancia constitucional.

En nuestra opinión, ni el tenor literal del artículo 107 de la Constitución, ni ningún principio constitucional, autorizan a pensar que la caracterización del Consejo



de Estado como órgano de naturaleza consultiva precluya irremediablemente la posibilidad de que se le pueda conferir una cierta participación en el ejercicio de potestades administrativas. De hecho, tanto la división de poderes como, en general, la distribución de las funciones públicas entre los diversos órganos estatales no propenden en el Ordenamiento jurídico español a la rigidez o a la exclusividad, con lo que no se ve por qué el Consejo de Estado iba a ser excepción a ello. Por lo demás, en lo que atañe a la colaboración del Consejo en el control de la legalidad de la actividad administrativa, nos parece que no sería bueno prescindir de la larga experiencia del órgano en tal labor, que ha merecido el general reconocimiento de la doctrina.

También en el examen del funcionamiento del Consejo el autor plantea reflexiones y sugerencias que encuentran su fundamento en las posiciones inicialmente mantenidas sobre la naturaleza de aquél, como órgano auxiliar del Estado global. Concretamente, al tratar de la legitimación para acudir a él no sólo aprueba el actual reconocimiento de la misma a las Comunidades autónomas a través de sus Presidentes, sino que propugna que se amplíe a las Corporaciones locales por un lado, y al Rey y a las Cortes por otro (dejando abierta la puerta incluso a una ulterior extensión a los Jueces y Tribunales).

Quizás el punto que plantee mayores dificultades aquí sea el del monarca, ya que no resulta fácil imaginar, tal como aparecen delimitadas sus funciones y su posición institucional en la Constitución de 1978 (por no hablar de la práctica constitucional desarrollada hasta el presente), en qué supuestos y bajo qué condiciones podría solicitar dictámenes al Consejo de Estado. Hubiera sido de desear, pues, un mayor desarrollo de este extremo.

La tercera y última parte del libro aborda dos cuestiones íntimamente vinculadas entre sí: la relación entre Consejo de Estado y Comunidades autónomas, y la regulación en el Derecho positivo de los Consejos consultivos autonómicos.

Ya se ha visto que, de acuerdo con la tesis de que el Consejo de Estado es órgano del Estado global, recogida implícitamente por la Ley orgánica del Consejo de Estado, confirmada por el Tribunal Constitucional y apoyada por el Profesor Ruiz Miguel, las Comunidades autónomas están legitimadas para acudir ante él. Ahora bien, al mismo tiempo aparece en ciertos Estatutos de Autonomía la previsión de la existencia de un Consejo consultivo autonómico, que, en todo caso, podría ser igualmente creado sin ese reconocimiento expreso gracias a los poderes de autorganización de las Comunidades autónomas. Pues bien, la duda que se presenta es si estos órganos pueden sustituir al Consejo de Estado en la emisión de los dictámenes previstos como preceptivos por la Ley orgánica de este último.

El Tribunal Constitucional ha admitido en su sentencia 204/1992 la posibilidad de esa sustitución, pero con la importante matización de que para que resulte constitucional los correspondientes órganos autonómicos deben ser «equivalentes al Consejo de Estado en cuanto a su organización y competencias» y aparecer «dotados de

las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica». En consecuencia, la relación entre el Consejo de Estado y las Comunidades autónomas va a depender en gran medida de la existencia y forma de configuración de los Consejos consultivos autonómicos.

El examen exhaustivo de la regulación de éstos conduce al autor a la conclusión de que sólo en el caso de los Consejos consultivos catalán y canario se cumplen las exigencias expresadas en la sentencia 204/1992. En cambio, la Comisión jurídica asesora catalana, los Consejos consultivos balear y andaluz y el proyectado Consejo consultivo gallego presentan deficiencias organizativas que permiten dudar seriamente de que su independencia se halle asegurada.

En definitiva, nos hallamos ante una obra de imprescindible consulta para los cultivadores del Derecho público y ello no sólo porque sea la única monografía actual acerca del tema abordado, sino sobre todo por los sólidos fundamentos doctrinales en los que se basa y por la exhaustividad con que estudia el Derecho positivo vigente sobre la materia. Se trata, además, de un libro escrito en un español bueno y correcto, prácticamente sin contaminar por los extravagantes usos lingüísticos que predominan hoy en el estilo de la mayoría de los tratadistas científicos, lo que le añade un atractivo más a su lectura. Sólo nos queda, pues, felicitar desde nuestra modesta posición de lectores al Profesor Ruiz Miguel y desear que sus contribuciones a la Ciencia del Derecho constitucional y del Derecho público en general sigan saliendo a la luz en beneficio de todos los que aprendemos de ellas.

*Luis Miguez Macho*

DÍAZ-SALAZAR, R. y GINER, S. (Eds.), *Religión y sociedad en España*. Madrid, C.I.S., 1994, 382 págs.

Por fortuna, los temas religiosos se abordan cada vez más en nuestro país desde el ángulo sociológico. Enclaustrados hasta ha poco en el espacio histórico-filosófico, tal apertura es a todas luces muy fecunda. Así lo demuestra, en conjunto, este volumen integrado por siete trabajos, a cargo la mayor parte de ellos de sobresalientes sociólogos, algunos de ellos ya avezados en la roturación de esta parcela de la España contemporánea. Aunque la soldadura entre ellos no se ofrezca siempre bien lograda y pese a que alguna que otra colaboración se aleja del notable perfil medio de los estudios que integran la obra, ésta, centrada en la última andadura de nuestra nación, es, como decíamos, una aportación destacada al análisis de lo que ha significado y significa en España el factor religioso, presente siempre en la raíz de los procesos fundamentales de nuestro ser histórico desde los tiempos altomedievales hasta la misma centuria que ahora termina.

El cañamazo de las distintas colaboraciones es el histórico, en especial el atañente

a los últimos días del franquismo y a la trayectoria casi completa del periodo de la transición.

El fugaz gobierno del almirante Carrero —junio/diciembre 1973— pretendió sin éxito el espaldarazo del Vaticano, con la invocación de recuerdos ya ajados e intentando capitalizar el aparatoso confesionalismo del régimen. Con el apoyo del sector más influyente de la Conferencia Episcopal española, Roma no se comprometió a fondo en la búsqueda de nuevas soluciones concordatorias; y actualizó también por su parte la política del *attentisme*.

Las cosas iban a empeorar con el nuevo gabinete de Carlos Arias, en el que pareció revivir el viejo espíritu anticlerical de los juristas regios. Con un Franco sin reflejos, el fin de la dictadura estuvo a punto de presenciar la segunda versión del caso Múgica, cuando el antiguo capellán de los Tercios de Navarra, Mons. Añoveros, firmaba una pastoral de dura crítica hacia el inmovilismo del sistema que había bendecido años atrás.

La crisis se resolvió por la recuperación de la capacidad de iniciativa de un Franco que en las negociaciones con la Iglesia dio, sin duda, muestras de sus más señaladas cualidades políticas.

Para entonces, la oposición al régimen del mundo obrero encuadrado en las asociaciones confesionales de tal tipo era más denunciadas que nunca. A pesar de los llamados intentos de la dictadura en sus primeros años por encuadrar a todo el proletariado en sus sindicatos, la Iglesia no podía renunciar a su misión con dicho sector, tanto por razones históricas como pastorales. De ahí que, tras la extinción de los sindicatos católicos y a la hora de poner en práctica su doctrina social, hubiera de buscar estructuras organizativas diferentes a las que habían encauzado su acción hasta 1936. Es en este contexto, y con tal finalidad como se van a poner en marcha los movimientos apostólicos. Al término de la Segunda Guerra Mundial parte del episcopado se planteó la conveniencia de readaptar los esquemas eclesiales surgidos de la contienda civil a la nueva coyuntura. Ya el artículo XXXIV del Concordato regulaba el régimen de Acción Católica a la que se reconocía el ejercicio de su actuación apostólica dependiente de la jerarquía eclesiástica, si bien sus actividades de cualquier otro género se regían por la Legislación General del Estado.

Al amparo legal de la Acción Católica, en la Primera Semana Nacional de noviembre de 1946 había nacido la HOAC y, el mismo año, la JOC, entes de los que dimanará toda la gama de asociaciones apostólicas en España. A despecho del control a que el movimiento se ve sometido por la jerarquía, su campo de operaciones y circunstancias políticas y económicas le van alejando y aún enfrentando con los principios doctrinales y con los representantes oficiales de la Iglesia. Su afianzamiento numérico posibilita una agrupación masiva de trabajadores (con cauces legales de expresión y reunión), que progresivamente permite una toma de conciencia que, en su cristalización, tendrá como importante efecto aumentar el descontento existente contra el régimen. Y así, los militantes de los movimientos apostólicos tendrán presen-

cia activa en la lucha obrera. En 1959-1960 se crea la USO con la participación de la JOC y la HOAC. En la Semana Nacional de Toledo surgirá el FST, de tendencia anarco-cristiana. En 1962 aparece la primera Comisión Obrera permanente de Vizcaya en los locales de la HOAC. Numerosos militantes son encarcelados; otros formarán los cuadros de la comunidades cristianas de base popular. Comienza la crisis del apostolado obrero. Consciente o inconscientemente, su labor de deterioro del régimen ha sido mayor de lo que permite suponer un análisis del proceso hecho con tan limitadas perspectivas temporales como desde las que sus estudiosos se ven obligados a acometerlo. Las relaciones entre la Iglesia y el franquismo sufrieron con él la primera gran carga de profundidad que astilló sus arbotantes más firmes. A través del único resquicio dejado por el monolítico sistema se introdujo una cuña de innegable eficacia.

Pero si el franquismo quedaba impactado por esta labor de desgaste proveniente de la esfera de uno de sus principales legitimadores, también se veía reforzado por actitudes y fuerzas procedentes del catolicismo. El campo que tantas veces se ha considerado en estas páginas como el más interesante, si no específico, de las relaciones Iglesia y Estado acrecentará su conocimiento el día en que se investigue detenidamente la reacción que en los sectores conservadores y en los situados en una clara posición de petrificación histórica provocó la doctrina del Concilio en lo concerniente al diálogo entre las dos potestades. Fue sin duda este campo el que atrajo la mayor atención de dichos sectores y el más manipulado por la propaganda oficial, que no siempre logró controlar las ideas y actitudes por ella fomentadas. La interacción, precisa y exacta en este punto, entre el Estado y gran parte de sus elementos sostenedores implicaría, en el caso de conocerla adecuadamente —lo que todavía no sucede—, profundizar no sólo en los mecanismos más sutiles del poder, sino también medir la verdadera dimensión religiosa de la sociedad. En cualquier caso, sí cabe sostener que la presión de dichos núcleos fue a veces tan intensa que llevó al franquismo a un integrismo que le impedía cualquier capacidad de maniobra y en el que su pragmatismo se veía, a veces, contrariado. Su actitud ante la cuestión ya reseñada de la libertad religiosa fue una muestra clara de que, frente al extremismo religioso de gran parte de sus mantenedores, el régimen tuvo que ejercer una acción moderadora ante el peligro de retroceder posiciones en su política "liberalizadora".

Esta sufriría, como ya se ha dicho, una prueba de fuego en el terreno en que nos desenvolvemos cuando el 23 de enero de 1973 la Conferencia Episcopal difundía el documento de mayor eco y trascendencia de la última etapa de la dictadura. Sentados ya algunos de sus principios en las Orientaciones Pastorales sobre apostolado seglar dadas a la luz por el mismo órgano el 27 de noviembre 1972, el escrito retomaba muchas de las conclusiones de la Asamblea Conjunta de septiembre de 1971 y daba estado público y oficial a la nueva conciencia religiosa aparecida en el país como consecuencia de las enseñanzas del Concilio Vaticano, así como del profundo cambio sociológico operado en el cruce de la década de los 60 a la siguiente. Cara a sus re-

laciones con el Estado, los extremos de mayor importancia abordados por los obispos eran el agotamiento *de facto* de las normas concordatarias con la consiguiente necesidad de buscar dentro o fuera de él —mejor lo último— nuevas fórmulas en la que se recontemplase el pasado y el presente del país, así como la obsolescencia de los privilegios de una y otra parte, fueros, derecho de Patronato. El pluralismo religioso propio de la época, potenciado y querido por el Concilio, imponía, en definitiva, un nuevo estatuto para la Iglesia en el seno de una colectividad civil en la que sus miembros pudieran desarrollar legítimamente toda clase de opciones temporales en el marco de un Estado que debería fomentar la libertad de sus ciudadanos dentro de una eficaz cooperación entre ambas potestades. Tras este documento nada quedaba ya, en verdad, por decir a la Iglesia institucional para recabar del franquismo una apertura total y definitiva al espíritu y la práctica del Concilio, apostadores por una sociedad democrática. Muy atrás quedaba ya, pues, el nacionalcatolicismo.

También en enero de 1973 aparecía un texto singular, el llamado "Documento de Avila", manifiesto fundacional del movimiento CPS en nuestro país. Obreros y campesinos, universitarios y religiosos influidos notablemente por las ideas de los chilenos de "Cristianos por el socialismo" defendían públicamente el sentido de la fe desde una óptica marxista. A partir de él fue calando el sentimiento de una posible aceptación del cristianismo, conjuntamente con los presupuestos socialistas, orientado hacia un cambio social propugnado por amplios sectores de la sociedad española en los años finales de la dictadura. Dentro de la misma jerarquía eclesiástica surgieron voces abiertas al diálogo con el socialismo, aunque, claro está, alejadas de los planteamientos radicales de las jornadas abulenses. En tal sentido cabe señalarse la difusión de "Ministerio pascual y acción liberadora", texto dado a conocer en 1974 por la Conferencia Episcopal tarraconense.

En tal coyuntura se hacía difícil imaginar que las tareas para la revisión del Concordato anduvieran a buen paso. El regalismo de que haría gala el gabinete Arias no era precisamente el mejor estímulo para ello. Sin embargo, un enviado de la Santa Sede en Madrid, Monseñor Acerbi, y el propio ministro de Asuntos Exteriores español, Pedro Cortina, en el Vaticano, se afanaron por acelerar el cansino ritmo de las conversaciones, sin conseguir metas destacadas ni uno ni otro.

En efecto; el leve horizonte de esperanza en orden a crear un clima de entendimiento entre ambas potestades abierto por la llegada al poder del sucesor de Carrero Blanco, se angostó prontamente. Ya el diseño de las relaciones dibujado en el famoso discurso del 12 de febrero de 1974 dejaba poco resquicio a la ilusión. Apenas diez días más tarde el incidente del obispo bilbaino Añoveros enviscaba las posturas más pugnaces de uno y otro interlocutor y desbarataba cualquier plan o propuesta positiva para arrancar a las relaciones Iglesia y Estado del punto muerto al que apresurada e ineluctablemente se estaba llegando.

A finales de 1974 la Comisión Episcopal del Apostolado Social, con el refrendo de la Comisión Permanente del Episcopado, daba a la luz una nota sobre la coyun-

tura económica, atravesada ya por la depresión comenzada un año atrás a causa de la denominada crisis del petróleo.

Pese a la índole del texto, éste contenía no pocas acotaciones políticas y admitía incluso una lectura completa de tal tipo. Todo el documento equivalía a un canto al aperturismo, al criticar la sacralización del orden público, denunciar la inadecuación de la regulación jurídica sobre la huelga y propugnar el término de toda suerte de ortopedias para que el clima de incertidumbre en que se debatía el país diera paso a un horizonte más despejado.

Pero si significativo fue el texto aludido aún lo sería más indiciariamente el que recogiera los trabajos de la XXI Asamblea Plenaria del Episcopado celebrada en diciembre del citado año. Para entonces, era ya muy ancha en ciertos medios políticos, intelectuales y sociales de país la corriente que propugnaba el definitivo olvido de los odios que condujeran a la guerra civil. Tal deseo de reconciliación nacional fue captado y sentido por los obispos que instarían a la dictadura al reconocimiento del escrito esperado: "La reconciliación en la Iglesia y en la sociedad".

Manifiestamente, ésta y otras similares tomas de posición por parte de la Iglesia docente condujeron en las postrimerías del franquismo a unas relaciones meramente formales entre la cúpula estatal y la eclesiástica. Malentendidos que se repetirían con gravedad creciente y desvanecerían cualquier esperanza de una posible composición transaccional, a despecho de que en muchos prelados persistieran los vínculos de simpatía y afecto hacia el franquismo contraídos antes de su divorcio político que no tuvo un episodio decisivo, causa concreta, ni fecha determinada, pero que respondía al impulso profundo de la historia. El régimen carecía ya de fuerza de iniciativa para encontrar un nuevo lenguaje en su diálogo con la Santa Sede, la cual tampoco disponía de las bazas necesarias para imponer unilateralmente sus tesis innovadoras. La dictadura que contó hasta el final con el respaldo de una gran parte del llamado catolicismo sociológico y con el apoyo de sectores considerables del episcopado y el clero, se encerró en la nostalgia; y el Vaticano, a través de su nunciatura madrileña, concentró sus energías en que la futura transición se operase por la vía de la reforma, con un protagonismo sustancial de la Iglesia, que tendía ya sus cabezas de puente para llegar a un compromiso con las fuerzas sociales y políticas que se prefiguraban como dueñas del porvenir. Operación llevada a cabo sin apenas celajes diplomáticos y que sería considerada como una "traición" por los partidarios del franquismo.

El fin del régimen de Franco y la paulatina democratización de la monarquía de Juan Carlos I abrieron nuevas perspectivas a las relaciones Iglesia y Estado en España. Las altas partes contratantes del Pacto de 1953 dieron un paso de gigante en la mutación de aquél mediante el Acuerdo de 28 de agosto de 1976 por el que la Corona renunciaba a sus regalías en materia eclesiástica, en tanto la Iglesia lo hacía al feroz jurídico de que gozaban los miembros del clero secular y regular.

A cambio de su competencia exclusiva en el nombramiento de los prelados, la Santa Sede se comprometía a efectuar las designaciones tras el conocimiento de las posi-

bles objeciones de política general que el Gobierno español le pudiera plantear. Tan sólo en un caso se mantuvo un procedimiento similar al de 1941, el de la elección del Vicario General Castrense; en razón de la relación de su ministerio pastoral con la actividad pública. Prueba de la buena voluntad de ambas partes en las negociaciones que comentamos es la derogación del privilegio del fuero, expuesta en el artículo II del Acuerdo, y que reemplazaba al XVI del Concordato. El privilegio consistía en la necesidad de licencia de la Santa Sede para la citación de los obispos ante tribunales civiles, y la obligatoriedad de la licencia del Ordinario del lugar para incoar procedimientos judiciales contra clérigos o religiosos. En materia criminal las licencias se sustituían por meras notificaciones, sin efectos prácticos algunos, e incluso desaparecían en las causas civiles y contenciosas. De esta manera, lo pactado en 1976 encajaba plenamente con lo que posteriormente sería el artículo 14 de la Constitución, que proclama la igualdad de los ciudadanos. La supresión de los privilegios de los eclesiásticos a la hora de realizar el servicio militar, también fijada en el Acuerdo, confirmaba la posición igualitaria de la Iglesia en estas materias, bien distinta a las concesiones que había reclamado constantemente a lo largo del franquismo. No obstante, cuando parecía haberse encontrado la senda que conduciría definitivamente a la revisión profunda e incluso a la misma derogación del Concordato, los encuentros a alto nivel, los contactos diplomáticos y el propio labor de los peritos se atascaron por causas a menudo oscuras.

El acelerado "deshielo" del autoritarismo hacia la democracia y el trepidante curso adquirido a causa de ello por la política nacional contribuyeron igualmente a la relativa preterición de la cuestión eclesiástica. Al celebrarse las primeras elecciones libres —15 de junio de 1977— para la constitución de un parlamento democrático, el tema religioso apareció muy desvaído, sin suscitar afortunadamente ninguna oposición entre los partidos. Publicistas menores o apresurados lanzaron, con todo, la especie de un firme apoyo de la jerarquía a la UCD, pero sin aportar pruebas tangibles. En realidad, sólo las recepciones a significados líderes ucedistas por parte del cardinal Tarancón —debidamente aireadas por la prensa de todo signo político— parecieron mostrar un indicio de la opinión de la jerarquía hispana, que, repetiremos, llegó a apoyar en la coyuntura electoral a la opción demócratacristiana. Con importantes núcleos provenientes de la Democracia Cristiana y del Opus Dei, era lógico que la fuerza política centrista patrocinara un modelo de convivencia no lejano del desiderátum de las opciones temporales de un amplio estrato del episcopado, en especial del más vanguardista y en sintonía con las reformas conciliares. Sin embargo, en ningún momento los mentores de la UCD se inclinaron por formar un partido confesional.

El gobierno salido de las urnas atendió preferentemente en sus primeros meses de gestión a temas distintos al religioso. A finales de 1978 concluía, sin ningún resultado práctico, el plazo marcado por el Palacio de Santa Cruz para la conclusión de un acuerdo definitivo. Aunque las fuentes oficiales explicaron la nueva prórroga por el imperativo de acomodar los mencionados trabajos a la sanción de la inminente Cons-

titución, no por ello pasó inadvertido que impensados obstáculos habrían brotado en el horizonte eclesiástico. La pretensión, por parte de la Santa Sede, de sustituir progresivamente el Concordato mediante la firma de convenios parciales se estimó por anchos círculos políticos como un hábil recurso para desprenderse de la ganga del texto y aprovechar sus elementos favorables. Al tiempo que de las esferas eclesiásticas mencionadas se argüía que la armonía del espíritu conciliar con el inaugurado en España posibilitaba la negociación en el sentido apuntado, se abogaba en influentes sectores laicos por la "parlamentarización" del tema, como único medio de establecer un marco jurídico y duradero al viejo litigio. De este modo el contencioso no estaría sujeto a los vaivenes de la política de partido y el compromiso del Vaticano se contraería con la nación. Según los partidarios de tal posición, ningún resabio de liberalismo decimonónico latía en dicha propuesta. El Estado aceptaba la vía pactista para la resolución de los problemas con la potestad espiritual, sin imponer a la eclesiástica una legislación unilateral. En cualquier caso, empero, los estatutos de privilegio en que hasta entonces había estado amparada la Iglesia católica debían abolirse y someterse ésta —por vía fraccionada, repetimos— a la legislación común.

En momento tan crucial para el futuro del país como las vísperas de la nueva Constitución, la postura de la jerarquía eclesiástica recibiría la crítica de la izquierda. El 26 de noviembre de 1977, la Conferencia Episcopal daba a luz el documento "Los valores morales y religiosos en la Constitución". La defensa de los derechos humanos, la potenciación de la democracia y una verdadera división de poderes eran postulados defendidos por el máximo órgano colegiado del episcopado hispano, que, al mismo tiempo, insistía en la necesidad de tener presente en todo momento la concepción cristiana del hombre y de la sociedad a la hora de elaborar la Carta Magna. El respeto a la vida humana desde el origen de la fecundación, la promoción familiar, la salvaguardia de la moralidad pública, el libre acceso a la cultura, la protección de los más necesitados y el apoyo a los países del Tercer Mundo eran los valores que, según los obispos hispanos, estaba llamado el documento a defender. Al mismo tiempo sugerían el reconocimiento explícito de la Iglesia Católica. A pesar del recelo inicial, pronto cesaron los brotes de hostilidad en la oposición parlamentaria, y líderes del PSOE, como Felipe González o Enrique Tierno, reconocieron los aspectos positivos del documento episcopal.

Fechas antes de la celebración del referéndum que habría de sancionar el texto constitucional, de nuevo la Conferencia Episcopal, a través de su Comisión Permanente, difundía un comunicado. En esta nota, aparecida el 28 de septiembre, admitían los prelados hispanos las muchas virtudes de la Constitución consensuada, pero denunciaban sus reservas ante temas como el de la enseñanza o el del matrimonio. Dejando la decisión del voto a la libre conciencia de los fieles, afirmaban la necesidad de leyes complementarias que desarrollaran los aspectos más conflictivos, desde su punto de vista, del nuevo ordenamiento jurídico de la nación. Con 60 votos a favor de los 75 emitidos, la Asamblea General hacía posteriormente suya la nota de la Co-



misión, no sin el escándalo de algunos obispos integristas, como el conqueño, Guerra Campos, que publicaba su pastoral "¿Constitución sin Dios para un pueblo cristiano?", en la que acusaba al proyecto constitucional de ateo. El 29 de noviembre el cardenal González Martín deba a la imprenta una carta pastoral que convirtiese en guía para los católicos opuestos a la Constitución, y cuyos contenidos fueron suscritos inmediatamente después de su aparición por los ordinarios de Cuenca, Orense, Vitoria, Ciudad-Rodrigo, Sigüenza, Guadalajara, Tenerife, Orihuela, Alicante y Burgos.

Por fin, aprobada la Constitución por el pueblo español mediante el referéndum del 6 de diciembre de 1978, un largo capítulo de la historia nacional parecía definitivamente clausurado con su artículo 16: "Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia católica y demás confesiones". En efecto, tal texto refrendaba las discusiones parlamentarias en las que no hubo el menor atisbo de guerra religiosa. Las enseñanzas de la historia de consuno con la madurez de la sociedad española y su porosidad hacia el pluralismo habían determinado que solamente en extremos muy concretos —puntuación de la coexistencia armónica y pacífica del Estado con la religión de la mayoría del país; libertad de enseñanza subvencionada y gratuita—, se produjera el debate en la comisión redactora de la Constitución sin posturas cerriles o graníticas.

Ello era lógico, pues el artículo era fruto del consenso de muy variadas fuerzas políticas que, incluidas las de inspiración marxista, habían abogado unánimemente en sus programas electorales por la superación de la confesionalidad del Estado. Los redactores pretendieron fundamentar la libertad religiosa en la misma concepción del pluralismo democrático, para lo que contaron con el valioso apoyo de la Iglesia institucional, que en todo momento vio con buenos ojos la declaración de no confesionalidad; aunque sin renunciar al reconocimiento expreso de su papel prioritario en las concepciones religiosas de los españoles. En tal sentido, varios prelados como J. M. Delicado Baeza, González Martín y, muy especialmente, el primado V. Enrique Tarancón, dejaron bien patente la opinión oficial de la Iglesia Católica, cuyo nombre quedaba expreso en el texto constitucional.

Sancionado éste, el enconado debate de la dotación económica del culto y clero se zanjó resueltamente en medio de un agitado concierto de voces contrapuestas, que cerraron en un tono de confusión un tema sobre el que durante largo tiempo habían reinado la ignorancia y la pasión. Tras la supresión de las pequeñas partidas otorgadas hasta entonces, el poder civil aceptaba la fórmula propuesta por una comisión eclesiástico-estatal de establecer —según el modelo alemán— un impuesto obligatorio entre la población para subvenir a las necesidades de todas las confesiones religiosas del país, impuesto que entraría en vigor en el ejercicio hacendístico de 1980-1981; hasta entonces el Estado garantizaría la permanencia del subsidio eclesiástico.

Tema también especialmente polémico por su vinculación con la Iglesia fue el

de la enseñanza, fijado, después de un difícil consenso, en el artículo 27 del texto constitucional. Sus anchos límites provocaron una notable ambigüedad y la necesidad de un ordenamiento jurídico posterior en el que los representantes eclesiásticos han discrepado, en buena medida, de las autoridades gubernamentales en punto, sobre todo, a la financiación pública de los centros privados y a la regularización de la asignatura de Religión en los planes de estudios.

El 3 de enero de 1979 se firmaba en el Vaticano el acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede que venía a sustituir al Concordato de 1953. El documento consta de cinco párrafos en los que se regulan los instrumentos y canales jurídicos por lo que se han de encauzar las futuras relaciones entre ambas potestades. Extremos axiales del anterior Pacto, como el principio de la confesionalidad del poder civil, obligatoriedad de la educación religiosa, el privilegio del fuero eclesiástico, etc., desaparecen por completo en el nuevo texto. El contenido del Acuerdo versa sobre Asuntos Jurídicos, Enseñanza y Asuntos Culturales, Asuntos Económicos y relaciones entre la Iglesia y las Fuerzas Armadas. En los primeros, se reconoce a la Iglesia Católica, al paso que se garantiza el libre ejercicio de sus funciones, la personalidad jurídica civil de la Conferencia Episcopal y de las restantes instituciones eclesiásticas, así como la inviolabilidad de sus lugares de culto, archivos y registros. Asimismo, se fijan las normas para el reconocimiento común de los días festivos; se posibilita el ejercicio de la libertad religiosa en establecimientos penitenciarios y centros asistenciales; se acuerda la colaboración Iglesia-Estado en materias de beneficencia y asistencia; y, finalmente, se admiten los efectivos civiles del matrimonio canónico. En el capítulo de la Enseñanza y Asuntos Culturales, y conforme al artículo 27 de la Constitución, se sanciona el derecho de los padres sobre la educación de sus hijos y el carácter no obligatorio de la enseñanza religiosa. Igualmente, se admite el mantenimiento por parte de la Iglesia de seminarios e instituciones de formación propios, al tiempo que sus restantes centros docentes se someten a la legislación estatal para regular el ejercicio de sus actividades. Por último, se reconocen los derechos adquiridos por las Universidades de la Iglesia y se sientan las bases de acuerdo en materia de medios de comunicación y conservación de su patrimonio artístico-cultural. En las cuestiones económicas, la Iglesia declara su intención de allegar por sí misma los medios que le son necesarios, mientras que el Estado se compromete a una colaboración económica hasta que ello se produzca, en orden a la eficacia del derecho de libertad religiosa de los españoles. En el texto se recoge el modo de hacerse efectiva dicha colaboración, fijándose que transcurridos tres ejercicios completos desde su firma, el Estado podrá asignar a la Iglesia una parte del impuesto sobre la renta del contribuyente, siempre que éste manifieste en la declaración su aceptación del destino dado a tales fondos. En tanto se llegase a esa situación, el Gobierno consignaría en sus Presupuestos Generales una dotación global y única a la Iglesia, actualizada anualmente.

Los acuerdos establecen también un régimen de exenciones para los bienes que

se destinen al culto y actividades religiosas, y equiparan las asociaciones eclesiales a las entidades sin fin de lucro y de beneficencia privada, lo que se traduce en los lógicos beneficios fiscales. La asistencia religiosa al personal católico de las Fuerzas Armadas a través del Vicariato Castrense y la desaparición de los privilegios en el servicio militar de clérigos y religiosos —aun cuando se admite un sistema de prestación social sustitutoria de las obligaciones específicas del Ejército— son las últimas disposiciones de los Acuerdos. Como vemos, sus ideas inspiradoras son bien distintas del Concordato de 1953. *Independencia y respeto mutuo, entendimiento y cooperación* entre ambos poderes nutren de talante dialogante y de decidida voluntad creadora al articulado del Acuerdo convertido en Ley del Estado el 4 de diciembre de 1979, tras su aprobación por las Cortes Generales Españolas.

La crisis de UCD, a raíz misma de su segunda victoria electoral —1 de marzo de 1979— determinó otra vez la congelación de las negociaciones entre la Iglesia y el poder civil cara a solventar los últimos y más conflictivos puntos de sus relaciones —tema docente y patrimonio— planteados en un horizonte eclesial distinto al de la época de Pablo VI. Durante esta etapa se promulgó y publicó en el BOE —5 y 24-VII-1980, respectivamente— la Ley Orgánica sobre la Libertad Religiosa, norma marco que pretendía desarrollar el artículo 16 de la Constitución.

*José Manuel Cuenca Toribio*