

CONFLICTO RELIGIOSO Y CONSENSO EN ESPAÑA: HISTORIA DE DOS CONSTITUCIONES

Por RICHARD GUNTHER
y ROGER A. BLOUGH

El 27 de diciembre de 1978 el Rey don Juan Carlos I sancionaba la nueva Constitución española. Se culminaban de este modo quince meses de deliberaciones y negociaciones encaminadas a redactar una Constitución aceptable para todos los españoles. Se iniciaba, asimismo, el segundo gran experimento democrático español de este siglo. El primero resultó un fracaso y terminó en el estallido de una trágica guerra civil. Hasta cierto punto los orígenes de esta guerra pueden retrotraerse a la misma Constitución de la Segunda República, pues se trataba de un documento «impuesto por una tendencia política al resto del país» (1), que contenía elementos considerados totalmente rechazables por importantes grupos sociales. Sin duda, el anticlericalismo militante del documento era su rasgo más sobresaliente y sirvió para envenenar la atmósfera política de los años treinta. Alguien que intervino decisivamente en la redacción de la actual Constitución ha llegado a afirmar que «la raíz histórica de la guerra civil está en la madrugada del 14 de octubre de 1931» (2), cuando fueron debatidos y aprobados rencorosamente los artículos referentes a las relaciones Iglesia-Estado de la Constitución de la Segunda República. Aunque los conflictos sobre las relaciones Iglesia-Estado no fueron la única causa de la guerra civil es-

(1) Intervención de Antón Canyellas ante la Comisión de Diputados, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados: Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas* (en adelante, *Diario de Sesiones*), 8 de mayo de 1970, núm. 60, pág. 2070.

(2) Emilio Attard Alonso, presidente de la Comisión constitucional del Congreso de los Diputados, en un discurso en el Club Siglo XXI, según *Informaciones*, 9 de mayo, pág. 6.

pañola (3), constituyeron el núcleo central y la parte más conflictiva de los debates constitucionales de 1931 y se contaron entre las primeras divisiones serias de los comienzos de la Segunda República. ¿Hasta qué punto los actuales líderes políticos españoles han conseguido evitar los errores del pasado y han redactado, efectivamente, una Constitución aceptable para todos?

En este trabajo compararemos el tratamiento de las importantes relaciones Iglesia-Estado por parte de los constituyentes republicanos y los autores de la presente Constitución.

Mientras el enfoque de la Constitución de la Segunda República era partidista y, en última instancia, resultó explosivo, en la Constitución actual se parte de una posición de compromiso, cuidadosamente alcanzada. El texto producto de los compromisos puede parecer verboso —a veces redundante y ambiguo—, a veces hasta contradictorio, pero sea como fuere la amplia aceptación del documento constitucional por todos los grupos políticos y sociales implicados en esta problemática representa buen presagio para la estabilidad de la democracia española en el futuro.

También intentaremos explicar por qué las dos Constituciones difieren tan rotundamente en el tratamiento de las cuestiones religiosas. Los cambios acaecidos en el contexto social y político desde los años treinta han ayudado, desde luego, a alcanzar una solución de compromiso en este tipo de conflictos: sin duda alguna hoy, por ejemplo, la Iglesia española no es una organización tan conservadora como en 1931.

De otro lado, el tipo de comportamiento de las élites políticas implicadas en las negociaciones constitucionales es también crucial para comprender los diferentes resultados políticos: los constituyentes de la Segunda República actuaron de acuerdo con el principio mayoritario de «todo para el ganador» (4), mientras los dirigentes de los actuales partidos políticos parecen adherirse en sus decisiones a criterios afines a los estudiados por la literatura de la «democracia consociacional» (5).

(3) Un tratamiento más completo de las causas de la guerra civil española puede encontrarlo el lector en GERALD BRENNAN: *The Spanish Labyrinth*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976; GABRIEL JACKSON: *The Spanish Republic and the Civil War: 1931-1939*, Princeton, Princeton University Press, 1965; STANLEY PAYNE: *The Spanish Revolution* Nueva York, W. W. Norton, 1970, y EDWARD MALEFAKIS: *Agrarian Reform and Peasant Revolution in Spain*, New Haven, Yale University Press, 1970.

(4) Para un estudio exhaustivo de este tipo de conflicto, véase WILLIAM H. RIKER: *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Yale University Press, 1962, en especial el tratamiento de las condiciones «equivalentes a cero», págs. 29-33.

(5) Véase, sobre todo, en la literatura consociacional: AREND LIJPHART: *The Politics of Accommodation*, Berkeley, University of California Press, 1968); AREND

Puesto que existen diferencias entre determinadas características de la sociedad española o algunas reglas de juego adoptadas por las élites políticas españolas y las correspondientes de las democracias consociacionales, utilizaremos un término diferente para describir estas reglas de decisión —utilizando, por otra parte, por los mismos protagonistas españoles— el de «política de consenso».

Muchas de las grandes diferencias entre las Constituciones de la Segunda República y de la actual monarquía parlamentaria pueden ser consideradas resultado de las divergencias profundas entre estos dos tipos de reglas de juego. Pero mantener que se facilitó el compromiso como consecuencia de la adopción de determinados métodos de toma de decisiones no sería enteramente satisfactorio, pues esta conclusión volvería a plantear la cuestión de por qué se observaron normas de comportamiento diferentes.

Por consiguiente, intentaremos explicar porqué se adoptaron principios casi consociacionales en 1978 y no en 1931. Consideramos cruciales, a este respecto, la «memoria histórica», las experiencias personales y los valores básicos de las élites relevantes.

Por último compararemos la política del consenso española con las prácticas consociacionales de otros países de Europa occidental. Mientras que muchas de las reglas de juego aplicadas en el proceso constituyente de 1978 tenían una gran semejanza con las observadas por las élites holandesa y austríaca, existen suficientes diferencias de importancia para considerar el caso de España como una variedad de transición y de naturaleza casi única en este tema.

UNA HISTORIA DEL CONFLICTO

A lo largo de la mayor parte de su historia, el Estado español ha mantenido lazos formales con la Iglesia Católica (6). La Constitución de 1876,

LIPHART: «Typologies of Democratic Systems», en *Comparative Political Studies*, volumen 1, núm. 1, 1968, págs. 3-45; ERIC NORDLINGER: *Conflict Regulation in Divided Societies*, 2.ª ed., International Studies Series, Boston, Harvard, 1977, y varios de los estudios editados por KENNETH MCRAE, en *Consociational Democracy: Political Accommodation in Segmented Societies*, Toronto, McClelland and Stewart, 1974.

(6) La historia de estas relaciones puede retrotraerse hasta las épocas romana y visigótica, y es demasiado extensa y compleja para que la resumamos aquí. El lector puede encontrar más información en JAIME VICENS VIVES: *Approaches to the History of Spain*, Berkeley, University of California Press, 1967, págs. 17-27, y las obras citadas en la nota 3.

por ejemplo, establecía que «la religión católica, apostólica, romana es la del Estado. La Nación se obliga a mantener el culto y sus ministros» (7).

Sin embargo, y de modo progresivo, durante los siglos XIX y XX la política española se caracterizó por violentas oscilaciones pendulares entre el clericalismo y el anticlericalismo. La llegada de la Segunda República tuvo lugar durante un período especialmente anticlerical.

El gobierno provisional de 1931 indicó sus intenciones anticlericales incluso antes de que comenzase el proceso constituyente. En abril y mayo, casi inmediatamente después de la partida de Alfonso XIII, promulgó una serie de decretos que de hecho derogaban el Concordato de 1851 que había regulado las relaciones Iglesia-Estado en la España anterior a la República. Estos decretos provocaron una fuerte reacción de los sectores católicos que consideraban que el Gobierno provisional prejuzgaba el resultado del proceso constituyente (8). La opinión pública se polarizó aún más en mayo cuando el arzobispo de Toledo y Primado de España, el cardenal Segura, publicó una pastoral alabando a la caída monarquía e instando a los católicos a unirse en defensa de la Iglesia (9). El Consejo de Ministros consideró la pastoral inconveniente y, tras otras confrontaciones con el cardenal, acabó expulsándolo del país, solicitando de Roma su remoción del cargo de Primado. Las oleadas de violencia anticlerical y la destrucción de la propiedad, generalizadas en toda España en la mitad de mayo, intensificaron la hostilidad y recelo mutuos que envolvían las relaciones Iglesia-Estado, especialmente tras la negativa del Gobierno a adoptar medidas rápidas y eficaces para restaurar el orden (10).

En consonancia con este clima, la Constitución de la Segunda República era un documento vengativo y fuertemente anticlerical. Su texto suponía un ataque directo a la posición privilegiada de la Iglesia Católica. El artículo 3 declaraba que «el Estado español no tiene religión oficial». El artículo 27 secularizaba los cementerios y prohibía las actividades religiosas públicas sin autorización previa gubernativa. El artículo 43 ponía a la familia bajo

(7) Véase la intervención de Enrique Barón ante la Comisión constitucional del Congreso de los Diputados el 18 de mayo de 1978, publicada en el *Diario de Sesiones*, núm. 69, pág. 2478.

(8) FERNANDO DE MEER LECHA-MARZO: *La cuestión religiosa en las Cortes Constituyentes de la II República Española*, Pamplona, Ediciones Universidad de Navarra, 1975, pág. 28.

(9) Sobre la pastoral del cardenal Segura, véase *ibid.*, págs. 33-37, y JUAN-SIMEÓN VIDARTE: *Las Cortes constituyentes de 1931-1933: Testimonio del primer secretario del Congreso de Diputados*, Barcelona, Ediciones Grijalbo, 1976, págs. 29-30.

(10) Véase GABRIEL JACKSON, *op. cit.*, pág. 24.

la protección del Estado y admitía el divorcio en los supuestos de consentimiento mutuo o alegación de causa justa. El artículo 48 atacaba el sistema educativo de la Iglesia al establecer un sistema unificado de escuelas estatales laicas con educación primaria obligatoria y prohibir la educación religiosa, excepto en los establecimientos de la Iglesia, sometidos de otra parte a supervisión estatal. Pero sin duda era el artículo 26 el que constituía la más seria amenaza a la posición de la Iglesia Católica en España: acababa con la situación jurídica privilegiada de la Iglesia, definiendo a las organizaciones religiosas como asociaciones sometidas a una ley especial; prohibía a toda institución pública, cualquiera que fuese su nivel, favorecer o ayudar a las organizaciones religiosas; establecía la extinción de las subvenciones estatales al clero en un plazo de dos años; acarreaaba implícita la expulsión de la Orden de los Jesuitas de España, extendiendo la amenaza de disolución a otras órdenes religiosas que pudieran ser consideradas peligrosas para la seguridad del Estado; limitaba la propiedad de las órdenes religiosas, amenazándolas con su expropiación; por último, limitaba drásticamente las actividades de las órdenes religiosas, prohibiéndoles el ejercicio de la industria, el comercio y —lo que resultaba completamente inaceptable para los católicos— la educación.

Muchos católicos practicantes y también numerosas dignidades eclesiásticas habían admitido la necesidad de reformar las relaciones Iglesia-Estado, pero la Constitución iba mucho más allá de los compromisos que estaban dispuestos a admitir. Durante el debate sobre los artículos religiosos el diputado Ramón Molina, un sacerdote, calificó a la Constitución de «invitación a la guerra civil» (11). Inmediatamente después de la votación del artículo 26, las fracciones agraria, vasca y navarra —los principales grupos católicos— abandonaron la Cámara, acusando a las Cortes de imponer un solución «violenta y sectaria» en la cuestión religiosa. Rehusaron tomar parte en cualquier debate posterior y declinaron toda responsabilidad sobre el texto final de la Constitución (12), lo que suponía una amenaza directa a la legitimidad del nuevo régimen.

Alcalá-Zamora, el moderado jefe de Gobierno católico, dimitió de su puesto y amenazó con encabezar una oposición católica. José María Gil-Robles, destacado portavoz católico, afirmó con convicción que «los creyentes españoles no podemos aceptar este borrador de Constitución, y declaramos que desde el mismo momento en que un texto de esta clase resulte

(11) VIDARTE, *op. cit.*, pág. 24.

(12) JOSÉ MARÍA GIL-ROBLES: *No fue posible la paz*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1968, pág. 55.

aprobado, anunciaremos la apertura de un nuevo período constituyente» (13). El Gobierno republicano pagó cara la alteración radical que había llevado a cabo en las relaciones Iglesia-Estado: sus ataques a la Iglesia católica suministraron a las fuerzas antirrepublicanas un punto de unificación en torno al que podrían congregarse los oponentes del régimen. Como señaló Gil-Robles, la ciega actitud persecutoria de las Cortes creó un abismo «frente al que un extenso sector de la sociedad española reaccionó con la violencia propia de nuestro pueblo. El problema religioso se convirtió desde ese momento en bandera de combate, agudizando hasta el paroxismo el choque de las dos Españas» (14).

Tras la guerra civil se produjo un brusco movimiento pendular hacia el clericalismo. Bajo el régimen franquista el Estado español volvió a ser confesional, convirtiéndose el catolicismo en la religión oficial del Estado. «Los protestantes perdieron el derecho a ocupar cargos públicos, a mantener cultos públicos y hacer adeptos» (15), mientras se requería un certificado de bautismo para ser admitido en las escuelas. Fue derogada toda la legislación anticlerical de la República; se abolió el divorcio y la Iglesia obtuvo el monopolio sobre matrimonios y entierros (16); el Estado volvió a cargar con los sueldos de los sacerdotes y la construcción de edificios de culto; la Iglesia incluso recibió pagos en concepto de intereses por el valor de tierras que le habían sido confiscadas un siglo antes. Pero sobre todo, la Iglesia recuperó su papel decisivo en el proceso educativo: la instrucción religiosa pasó a ser componente necesario del currículo en todos los niveles de educación, desde la escuela primaria a la Universidad, y tanto en centros privados como estatales; la Iglesia intervendría como censor en la selección de libros de texto, supervisando tanto la educación privada como la pública; por último, la enseñanza media volvió casi por completo al sector privado (esto es, a la Iglesia —mientras que alrededor de las tres cuartas partes de los niños pertenecientes a los grados elementales recibían la educación del Estado, el 80 por 100 de todos los niños de la enseñanza media asistían a escuelas de la Iglesia—). En pago a la restauración de estos privilegios, la Iglesia confirió al generalísimo Franco, en cuanto jefe de Estado, un papel clave en el nombramiento de los obispos españoles.

Hacia finales de los sesenta y en los primeros años de los setenta parecía

(13) VIDARTE, *op. cit.*, pág. 193.

(14) GIL-ROBLES, *op. cit.*, pág. 54.

(15) KENNETH MEDHURST: *Government in Spain*, Oxford, Pergamon Press, 1973, pág. 43.

(16) J. W. D. TRYTHALL: *Franco: A Biography*, Londres, Rupert Hart-Davies, 1970, pág. 151.

clara la necesidad de modificar esta estrecha relación entre Iglesia y Estado. Tanto seculares como religiosos se oponían al mantenimiento de los estrechos lazos anteriores e incluso la jerarquía de la Iglesia se inclinaba hacia un descolgamiento del *establishment* y una mayor autonomía institucional (17); así, en una asamblea conjunta de obispos y sacerdotes en 1971 se aprobó con 219 votos a favor y 26 en contra una resolución que reclamaba «autonomía e independencia», tanto para la Iglesia como para el Estado y la eliminación de cualquier situación real o aparente de concesión mutua de privilegios (18).

Con todo, una pregunta adquiriría la mayor importancia en el comienzo del régimen democrático del posfranquismo: ¿hasta dónde llegaría el péndulo en la dirección contraria?

LA NUEVA CONSTITUCION

La composición de las Cortes Constituyentes de 1977 podía originar el reavivamiento del conflicto religioso en España. Los anticlericales contaban con numerosos portavoces en el seno del segundo partido en importancia, PSOE (Partido Socialista Obrero Español), que consiguió el 34 por 100 de los escaños en el Congreso de los Diputados. En el extremo opuesto en cuestiones religiosas estaba Alianza Popular. La mayor parte de los diputados de ésta habían ocupado altos cargos bajo el régimen de Franco y eran tenaces defensores de la Iglesia. Algunas de estas personas, además, estaban dispuestas a adoptar posiciones clericales mucho más extremistas que la misma jerarquía eclesiástica. La mayor parte de los demócrata-cristianos españoles apoyaban a la más moderada UCD (Unión del Centro Democrático), que tenía el 47 por 100 de los escaños en el Congreso y que formaba el Gobierno que permanecería en el poder durante el tiempo de las negociaciones constitucionales.

La élite de UCD era heterogénea —UCD fue formada inicialmente como una coalición entre demócrata-cristianos, liberales, socialdemócratas e inde-

(17) Sobre los cambios experimentados en las relaciones Iglesia-Estado durante el régimen franquista, véase E. J. HEUBEL: «Church and State in Spain: Transition toward Independence and Liberty», en *Western Political Quarterly*, vol. 30, marzo 1977, págs. 125-139, y ALFREDO FIERRO BARDAJÍ: «Political Positions and Opposition in the Spanish Catholic Church», en *Government and Opposition*, vol. 11, núm. 2, 1976, págs. 198-211. También RICHARD GUNTHER: *Public Policy in a No-Party State: Spanish Budgeting and Planning in the Twilight of the Franquist Era*, Berkeley, University of California Press, 1980.

(18) HEUBEL, *op. cit.*, pág. 135.

pendientes—; por ello no es de extrañar que los objetivos, posiciones y comportamientos de sus miembros no fuesen completamente uniformes o del todo coherentes.

En conjunto, sin embargo, tendía a alinearse con la Iglesia en estos debates. Dadas las posiciones claramente encontradas del PSOE y los partidarios de la Iglesia de UCD y AP, la alineación de fuerzas en las Cortes podía ocasionar una repetición de los acontecimientos de 1931. Necesariamente la Constitución habría de abordar problemas tan explosivos como la separación del Estado de la Iglesia, la reestructuración del sistema educativo, el divorcio y el aborto. El modo en que tales problemas resultaren resueltos afectaría con toda seguridad la aceptabilidad de la Constitución en importantes sectores de la sociedad española, así como la legitimidad del nuevo régimen democrático y el carácter del conflicto político en su seno.

LA SEPARACION DE LA IGLESIA Y EL ESTADO

En la actual Constitución española se lleva a cabo la separación de la Iglesia y el Estado, si bien en unos términos que resultan aceptables para la mayoría de los católicos y de la jerarquía eclesiástica. Ello se ha conseguido, en primer lugar, mediante una ponderada suavización de la redacción inicial del artículo constitucional correspondiente. El artículo 16 proclama la libertad religiosa e ideológica y afirma claramente que «ninguna confesión tendrá carácter estatal». El primero borrador de este artículo —filtrado a la prensa en noviembre de 1977— produjo considerable oposición en los medios eclesiásticos. El arzobispo de Zaragoza, por ejemplo, se quejó de que el texto no garantizaba suficientemente ni la autonomía institucional ni la posición de la Iglesia en la sociedad española (19). Para amortiguar estos temores los representantes de UCD y AP, que tenían cuatro de los siete puestos en la ponencia de la Comisión constitucional del Congreso de los Diputados, añadieron lo siguiente al artículo 16: «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 las demás confesiones.»

(19) En declaraciones a la prensa se quejó de que: «Las palabras 'creencias religiosas'... no dicen nada sobre el carácter institucional de la Iglesia. Pueden interpretarse en el sentido de que la Iglesia, si existe, es una realidad que no cuenta para nada, o que, en otro caso, es una parte de la sociedad española que cae bajo la soberanía del Estado... Silenciar la realidad social e institucional de la Iglesia católica en una Constitución para España es una lamentable deficiencia» (*Informaciones*, 2 de enero de 1978, pág. 3).

Los miembros comunista y catalán de la ponencia al principio votaron contra la inclusión de esta mención explícita de la Iglesia católica, pero cuando la Constitución fue debatida por la Comisión en pleno —y en todos los demás estadios del proceso constituyente— sus delegaciones respectivas votaron a favor de esta cláusula (20).

Los socialistas, en cambio, estaban indignados: en protesta contra ésta y otras dos enmiendas más de UCD (21), el representante del PSOE, Gregorio Peces-Barba, abandonó las negociaciones de la ponencia (a la que no volvió), afirmando: «Estamos en contra de esa mención no justificada porque... ha roto el intento que se ha hecho de establecer un consenso... Nadie nos ha dicho por qué contra el Concilio Vaticano II hay que incluir las palabras 'Iglesia católica'... en contradicción con el principio de secularización del mundo moderno» (22). Además, en las sesiones de la Comisión en pleno que siguieron, la delegación del PSOE votó en bloque contra el artículo 16. Desde el día 6 de marzo —fecha de la salida de Peces-Barba— hasta el 22 de mayo en que se adopta un nuevo procedimiento de toma de decisiones, las perspectivas de conseguir un acuerdo en las cuestiones referentes a las relaciones Iglesia-Estado eran muy problemáticas. Por fortuna, el rechazo socialista del texto constitucional fue sólo temporal: como parte de un conjunto de compromisos negociados el 22 de mayo —a través de un proceso del que nos ocupamos más adelante— el PSOE acordó apoyar la inclusión de este párrafo adicional, desactivando de este modo una cuestión explosiva en potencia.

El acuerdo sobre la separación de la Iglesia y el Estado debe ser considerado como un logro importante, pues, en palabras del diputado catalán Miguel Roca i Junyent, «no debe olvidarse que fue en este tema en el que el debate de la Constitución republicana de 1931 alcanzó su mayor crispación,

(20) Como explicó el portavoz comunista Jordi Solé Tura: «Hemos votado el texto de la ponencia... porque sabemos... lo que la Iglesia católica representa sociológica y culturalmente en nuestro país, y queremos dejar claro que nuestra actitud ante el hecho de la separación de la esfera religiosa y de la esfera del Estado es, al mismo tiempo, una actitud que intenta fomentar... la paz civil y la paz religiosa.» (Intervención de Jordi Solé Tura en la Comisión constitucional del Congreso, en *Diario de Sesiones*, 18 de mayo de 1978, núm. 69, pág. 2486.)

(21) Una de estas modificaciones afectaba al artículo 27 que se refiere a la educación y de la que nos ocuparemos en la siguiente sección. El otro cambio se refería a la adición al artículo 32 de una cláusula que parecía legalizar al locaut como arma a utilizar en las disputas laborales, asunto éste fuera del ámbito temático de este trabajo.

(22) Intervención de Gregorio Peces-Barba ante la Comisión constitucional del Congreso, *Diario de Sesiones*, 18 de mayo de 1978, núm. 69, pág. 2487.

dividiendo y fracturando al país de un modo que se demostró a la larga como difícilmente reconciliable» (23).

EDUCACION

Más complicado y difícil —dentro de las cuestiones Iglesia-Estado— era el problema del sistema educativo. Durante la campaña electoral de 1977 (24) la opinión pública había sido polarizada en torno a posiciones encontradas sobre problemas educativos, lo cual se continuó durante el proceso constituyente mediante campañas de movilización y abundante debate público. Según uno de los participantes en las negociaciones constitucionales, Oscar Alzaga, ésta era la atmósfera política en torno al problema: «Probablemente sobre ningún otro precepto —se refiere al artículo 27— se han escrito más artículos de prensa, durante el período constituyente, porque el debate sobre este precepto no se circunscribió a los salones de las Cámaras, sino que realmente se desbordó por las calles. Manifestaciones, asambleas de profesores y padres de alumnos, miles y miles de telegramas y cartas dirigidas a los parlamentarios fueron buen exponente de la expectación e inquietud despertada por la regulación constitucional de la educación» (25).

Al comienzo del período constituyente se articulan tres tipos diferentes de demandas constitucionales. Muchos de los jóvenes líderes del Partido Socialista parecen haber formado su postura en la cuestión de la educación, al menos, en parte, como consecuencia de su reacción ante los excesos del régimen de Franco, en particular ante la instrucción religiosa obligatoria (26). En consonancia con esto, el PSOE elaboró un programa de educación claramente anticlerical en su Congreso de 1976. El *Programa de Transición* para la educación que allí fue adoptado abogaba por la creación de la «escuela pública única» (27) —esto es, un sistema unificado de «educación pública, lo que significa la progresiva desaparición de la enseñanza privada. Asimismo, la supresión de subvenciones o ayudas estatales a la enseñanza priva-

(23) MIGUEL ROCA I JUNYET: «Una primera aproximación al debate constitucional», en GREGORIO PECES-BARBA y otros: *La izquierda y la Constitución*, Barcelona, Ediciones Taula de Canvi, 1978, pág. 39.

(24) Véase FRANCISCO RUBIO LLORENTE: *La educación en la nueva Constitución*, monografía inédita presentada en la Universidad de Parma, octubre de 1978.

(25) OSCAR ALZAGA VILLAAMIL: *La Constitución española de 1978*, Madrid, Ediciones del Foro, 1978, pág. 250.

(26) Véanse, por ejemplo, los recuerdos de Felipe González de sus experiencias personales en *Socialismo es libertad*, Barcelona, Galba Ediciones, 1978, págs. 133-134.

(27) PSOE, XXVII Congreso, 1976, *Programa de transición: La enseñanza*, pág. 6.

da» (28). Abogaba también por la enseñanza laica, «desapareciendo las materias religiosas obligatorias de centros y planes de estudios» (29). El programa contenía también prescripciones «autogestionarias», según las cuales «enseñantes, alumnos, padres y organizadores populares tengan el poder total de decisión... lo que implica la planificación democrática de los aspectos generales de educación con participación y discusión popular masivas y no a cargo de unos llamados expertos» (30). Por último —y de modo casi amenazador— el programa se refería a estas reformas como «la principal tarea para avanzar hacia la hegemonía de las clases trabajadoras» (31).

Los implicados en la enseñanza privada tenían, como es lógico, intereses diferentes (32). Estaban a favor de las propuestas de continuación de la ayuda financiera del Estado, ya fuese directa, mediante el programa de subvenciones practicado durante el régimen franquista, o indirecta, por medio de un sistema de bonificaciones que concediese ayuda financiera a los padres para compensar el coste de la enseñanza de las escuelas privadas. Al mismo tiempo se pretendía reducir al mínimo la intervención del Estado en el sector de la educación privada y mantener el control exclusivo de sus escuelas frente a las demandas de «autogestión» por parte de padres, profesores, estudiantes y organizadores populares. Sobre todo querían impedir la absorción por parte del Estado del sector privado mediante la creación de «la escuela pública única» (33).

Otros partidarios de la educación privada se movían por diferentes razones. Creían que todos los Gobiernos sin excepción tienden a utilizar la educación con fines de adoctrinamiento; que no es posible un sistema de educación pública neutral en el terreno religioso o ideológico, y que la existencia del sistema único de educación pública constituiría una amenaza para una sociedad libre y democrática (34).

A la vista de estos temores, los partidarios de la educación religiosa, lo

(28) *Ibid.*, pág. 8.

(29) *Ibid.*, pág. 8.

(30) *Ibid.*, págs. 6-7.

(31) *Ibid.*, pág. 7.

(32) Estos intereses eran articulados por la Federación Española de Centros de Enseñanza no Estatales, la Federación Española de Religiosos de Enseñanza y la Confederación Española de Centros de Enseñanza.

(33) Véase la opinión del doctor Ortiz Díaz, citada por GREGORIO PECES-BARBA en «Educación y Constitución», *El País*, 7 de mayo de 1978, pág. 14.

(34) Estas posiciones están claramente expresadas en las declaraciones del senador de UCD Jaime del Burgo, en la edición semanal aérea de *ABC* de 7 de septiembre de 1978, pág. 14, y del próximo colaborador del cardenal Tarancón, padre José María Martín Patino, en *Informaciones*, 14 de marzo de 1978, págs. 3 y 4.

mismo en las Organizaciones de Padres de alumnos (35) que en Alianza Popular y en algunos sectores de UCD, propusieron la idea de la «libertad de enseñanza». Pensaban que ya que era imposible conseguir el sistema único de enseñanza en el que se posibilitara el pluralismo de creencias, debería de existir una completa variedad de centros educativos, de modo que los padres quedasen en libertad de elegir el tipo de educación que consideraban apropiada para sus hijos. No podría existir completa libertad de educación, argumentaban, si el asistir a una escuela privada supusiera la imposición de una carga financiera sobre los padres; en consecuencia, el Estado debe acarrearse totalmente con los costos de la educación privada (36). Llegado el tiempo de las negociaciones constitucionales, las líneas de confrontación se habían suavizado considerablemente. El PSOE había moderado su posición (37) hasta el punto que su borrador fue utilizado por la ponencia del Congreso de Diputados como documento de trabajo sobre el que se redactó el actual artículo 27 (38). El primer borrador de este artículo —filtrado el 23 de diciembre de 1977— revelaba elementos inconfundibles de compromiso. Los defensores de la educación religiosa recibían garantías constitucionales de que se podrían crear centros privados de educación y de que aquellas escuelas privadas que alcanzaran los niveles mínimos establecidos por el Estado recibirían ayuda económica de éste; asimismo, los padres podrían decidir el que sus hijos «recibiesen educación religiosa y moral de acuerdo con sus convicciones, tanto en las escuelas públicas como en las privadas» (39). Los socialistas, por su parte, recibieron garantías de que todos los niños tendrían acceso a la educación gratuita, a través de la formulación de un programa de educación general; que el Estado inspeccionaría las escuelas privadas y proveería a las homologaciones pertinentes, y que el control sobre los centros privados sería democratizado de algún modo de acuerdo con ciertos principios de autogestión, pues «Los profesores, los

(35) La Confederación Española de Asociaciones de Padres de Familia y Padres de Alumnos.

(36) Para una muestra de diversas concepciones de la libertad de enseñanza, véase la discusión de mesa redonda publicada bajo el título «Consenso en torno a la voluntariedad de la enseñanza religiosa», en *Informaciones*, 1 de marzo de 1978, pág. 5. Véase también FRANCISCO RUBIO LLORENTE, *op. cit.*, pág. 7.

(37) Para una versión completa de la revisión del programa de educación del PSOE, véase GREGORIO PECES-BARBA: «Educación y Constitución», *El País*, 7 de mayo de 1978, pág. 14. También FELIPE GONZÁLEZ: *Socialismo es libertad*, págs. 133-147.

(38) GREGORIO PECES-BARBA: «Los socialistas y la Constitución», en PECES-BARBA y otros: *La izquierda y la Constitución*, pág. 9. También OSCAR ALZAGA: *La Constitución española de 1978*, pág. 249.

(39) GREGORIO PECES-BARBA: «Educación y Constitución», pág. 14.

padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos» (40). Sin embargo, el conflicto acerca de este artículo no acabó con la redacción de un texto de compromiso. Los defensores de la educación religiosa presionaron considerablemente sobre los miembros de UCD en la ponencia, proponiéndoles numerosas enmiendas destinadas a fortalecer la posición de las escuelas privadas frente al Estado. Los tres ponentes de UCD aceptaron algunas de estas enmiendas y, con el voto adicional de Manuel Fraga Iribarne, de AP, consiguieron modificar el texto (41). Los socialistas consideraron inadmisibles los añadidos puesto que suponían dotar a los centros de educación privada de un arma legal con la que resistir los esfuerzos del Estado para regular la calidad de la enseñanza y democratizar la gestión de las instituciones educativas, al tiempo que se les garantizaba el apoyo financiero del Estado. En protesta contra estas modificaciones —así como por las enmiendas mencionadas anteriormente referentes a la separación de Iglesia-Estado y al locaut patronal— el representante del PSOE abandonó las negociaciones, poniendo de este modo seriamente en cuestión el resultado final del proceso constituyente. Pero como en el caso del problema de la separación del Estado de la Iglesia, se alcanzó una solución de compromiso satisfactoria en las negociaciones extraordinarias que tuvieron lugar en la noche del 22 de mayo (42).

Pocos grupos religiosos o políticos quedaron enteramente complacidos con la vaguedad del artículo que resultaba de estos compromisos. Los socialistas hubieron de abandonar toda pretensión de «escuela pública única» y debieron reconocer la obligación vinculante del Estado de subvencionar las escuelas privadas (aunque la cuantía del apoyo financiero continúa sin resolverse, dependiendo de la legislación futura). Los defensores de la educación religiosa, por su parte, hubieron de admitir que, en compensación por el apoyo financiero del Estado, éste tendría autoridad para inspeccionar y autorizar la creación de los centros educativos y que la administración de

(40) Artículo 27, núm. 7, de la actual Constitución española.

(41) En concreto, añadieron al Derecho constitucional de «crear» o «establecer» escuelas privadas la libertad para «promover» y «dirigir» centros privados. Estas alteraciones reforzaban asimismo la obligación del Estado de subvencionar a las escuelas religiosas al cambiar la declaración del número 9 del artículo 27, de que el Estado «puede ayudar» a las escuelas privadas que reúnan ciertos requisitos por un compromiso vinculante según el cual Estado «ayudará» financieramente a los mencionados centros.

(42) Para aplacar a los socialistas, se eliminaron del texto los términos «promover» y «dirigir». En compensación a los partidarios de las escuelas religiosas se incluyó un reconocimiento más general de la «libertad de enseñanza».

las escuelas privadas habría de ser democratizada de acuerdo con principios de autogestión (si bien la naturaleza exacta de esta democratización tiene que ser determinada todavía).

Los críticos conservadores se quejaron asimismo de que en el artículo no se reconocía de modo expreso el derecho de los padres a elegir el tipo de educación que consideren apropiado para sus hijos (43). Sin embargo, en conjunto, el contenido del artículo fue considerado satisfactorio por los principales protagonistas (44). Sin duda alguna que las vagas y aparentemente contradictorias cláusulas del artículo 27 pueden originar un nuevo debate sobre estos problemas en el futuro, pero este texto de compromiso significaba que los conflictos Iglesia-Estado sobre educación no supondrían una amenaza para la aceptación de la nueva Constitución por parte de la gran mayoría de la población española.

EL ABORTO Y EL DIVORCIO

El artículo 16 —declaración de aconfesionalidad— y el artículo 27 —educación— eran las cuestiones religiosas potencialmente más explosivas de la Constitución, pero no eran las únicas capaces de originar tensiones e incluso ocasionales enfrentamientos verbales: también el aborto y el divorcio enfrentaban a la sociedad secular española y a los creyentes religiosos. Aquí también la consecución de un ambiguo compromiso frustró posibles graves conflictos.

Tanto el PSOE como el Partido Comunista —que en la mayoría de las

(43) Véase, por ejemplo, la opinión de Federico Silva Muñoz, en *El País*, 24 de mayo de 1978, pág. 11.

(44) Durante el debate de este artículo en el pleno del Congreso de los Diputados Luis Gómez Llorente, del PSOE, defendió el texto diciendo que era el único posible «según el actual estado de la conciencia colectiva de las fuerzas políticas y sociales de nuestro país. Era el texto que podía encontrar el necesario consenso, es decir, que podía expresar el denominador común del pensamiento, al menos de la inmensa mayoría de los grupos parlamentarios... Y es también un artículo equilibrado que sabe armonizar las incumbencias del Estado con el respeto a la iniciativa privada... y la autonomía de las colectividades docentes». (*Diario de Sesiones*, 7 de julio de 1978, pág. 4041). Aunque algunas personas de Alianza Popular rechazaron este compromiso, la mayoría de los españoles religiosos estaban de acuerdo con el padre Angel Martínez Fuertes —presidente de la Confederación Española de Centros de Educación y senador de UCD, cuando declaraba que «el sector no estatal de la educación... acepta el texto actual» (*El País*, 25 de mayo de 1978, pág. 11). En parecido sentido se expresó el portavoz de la Federación Española de Religiosos de Enseñanza. Véase *Informaciones*, 25 de mayo de 1978, pág. 5.

cuestiones Iglesia-Estado adoptó una posición más o menos neutral— (45) propusieron inicialmente una redacción del texto de la Constitución que, en definitiva, suponía la legalización del divorcio (46). Estas propuestas contaron con la oposición vigorosa de la mayoría de los diputados de Alianza Popular y de algunos obispos conservadores (47). La postura de la jerarquía de la Iglesia era de oposición general a la idea del divorcio, pero la formulación de esta oposición tendía de modo manifiesto a evitar una confrontación constitucional sobre la materia (48).

UCD, que como partido albergaba tanto liberales prodivorcistas como cristianodemócratas antidivorcistas, adoptó una postura algo ambigua al respecto, aunque, en conjunto, propugnó un texto constitucional que pudiera hacer posible la legalización del divorcio en un momento posterior al referéndum constitucional (49).

El artículo 32, párrafo 2, de la Constitución fue el resultado del esfuerzo por posponer el conflicto declarado sobre la legalización del divorcio. Se

(45) Santiago Carrillo en una intervención en el Congreso de los Diputados sintetizó con claridad la posición del Partido Comunista en las cuestiones religiosas: «Yo creo que hoy la cuestión religiosa está superada en lo esencial en este país; que debemos hacer todo para superarla definitivamente. Particularmente las fuerzas democráticas, las fuerzas que queremos el socialismo, tenemos un interés especial de no topar con la Iglesia católica y en no contribuir a mantener ningún obstáculo que pueda enfrentarnos con esa fuerza, que no lo olvidemos, dio la base ideológica a la sublevación y a la 'cruzada' y que podría ser todavía base ideológica a una resistencia que sería peligrosísima para el avance de la democracia y del socialismo.» (*Diario de Sesiones*, julio de 1978, núm. 106, pág. 3994.)

(46) La enmienda del PSOE presentada a la Ponencia del Congreso decía: «El matrimonio puede disolverse por mutuo disenso y a petición de cualquiera de los cónyuges, si concurre justa causa en la forma que se establezca por la ley de divorcio.» (PECES-BARBA: «Los socialistas y la Constitución», pág. 16.) Una lista de las enmiendas del PCE en *Informaciones*, 1 de febrero de 1978.

(47) El más ruidoso de ellos era el obispo de Cuenca, monseñor Guerra Campos, que hizo numerosas e incendiarias declaraciones durante el período constituyente y acabó recomendando votar «no» en el referéndum de diciembre de 1978. Véanse sus comentarios en *Informaciones*, 25 de mayo de 1978, pág. 5; 5 de agosto, pág. 3, y 18 de agosto, pág. 3.

(48) El cardenal Enrique y Tarancón —presidente de la Conferencia episcopal y cabeza de la jerarquía eclesial— publicó numerosas pastorales manifestando su preocupación por las consecuencias morales y sociales del divorcio, aunque con un tono razonablemente moderado. Véase *Informaciones*, 27 de mayo de 1978, pág. 6, y 24 de junio, pág. 5.

(49) Una declaración oficial de la secretaria de UCD de Acción Cultural, Carmela García Moreno, establecía la posición del partido. Véase *Informaciones*, 27 de mayo de 1978, pág. 6.

afirma simplemente que «La ley regulará las formas de matrimonio... (y) las causas de separación y disolución...». Este texto es otro de los compromisos conseguidos el 22 de mayo. UCD concedió a los partidos de la izquierda la posibilidad de una pronta promulgación de la legislación del divorcio mediante una ligera modificación de la redacción original: el artículo afirma ahora que el divorcio podría ser legalizado por ley ordinaria en vez de a través de una revisión del Código civil que requeriría mucho más tiempo. Como contrapartida el PCE y el PSOE renunciaron a forzar la legalización del divorcio en la propia Constitución. Algunas jerarquías eclesíásticas y personajes políticos de AP se mostraron disconformes con el acuerdo, pero no eran ni lo bastante numerosos ni importantes como para plantear una seria amenaza a la ratificación de la Constitución.

Comunistas y socialistas deseaban asimismo utilizar la Constitución como un vehículo para la legalización del aborto. Alianza Popular, de otro lado, quería incluir en la Constitución su prohibición explícita. UCD estaba, una vez más, dividida respecto a este problema, aunque ahora estaba del lado de la Iglesia en su oposición a la legalización del aborto (50). La Constitución elude este difícil problema: no se refiere explícitamente a la legalidad del aborto, pero establece en términos generales —art. 15— que «Todos tienen derecho a la vida». Afirmación que refleja otro compromiso más. Como parte del acuerdo del 22 de mayo los partidos de la izquierda abandonaron sus demandas de que la Constitución legalizara el aborto y UCD, por su parte, prometió no incluir una prohibición expresa del mismo en el texto. AP y UCD, para consolarse por la ausencia de tal prohibición —aunque contaban con los votos necesarios para incluirla en la Constitución—, modificaron ligeramente el texto original del artículo, que afirmaba que «la persona tiene derecho a la vida» de modo que se dejase abierta la posibilidad de que este derecho se aplicara también a los fetos. Sin embargo, según la opinión de al menos un experto en Derecho constitucional español, esta fórmula es tan vaga que el aborto no puede considerarse efectivamente prohibido (51).

UN CONFLICTO MENOS

Ningún partido político o grupo religioso pudo mostrarse enteramente satisfecho con el texto constitucional aprobado por las Cortes el 31 de

(50) Véase el texto de la charla televisada de Adolfo Suárez en la víspera del referéndum, *Informaciones*, 5 de diciembre de 1978, pág. 3.

(51) OSCAR ALZAGA, *op. cit.*, pág. 185.

octubre de 1978. Cada uno de los protagonistas principales tuvo que ceder algo durante los quince meses que duraron las negociaciones. Como fruto de estos compromisos, sin embargo, se consiguió una Constitución que trataba estos problemas religiosos de modo aceptable para los sectores más importantes.

Un pequeño número de extremistas de ambos lados rechazaron estos compromisos y votaron contra la Constitución. Nueve obispos ultraconservadores —de un total de unos ochenta— y dos miembros destacados de Alianza Popular (Federico Silva Muñoz y Gonzalo Fernández de la Mora) se manifestaron activamente en contra de la ratificación de la Constitución, al menos en parte por motivos religiosos. Pero estas individualidades fueron rebasadas abrumadoramente por quienes dentro de sus mismas organizaciones favorecieron el voto afirmativo en el referéndum del 6 de diciembre. Dentro de la Conferencia Episcopal de la Iglesia española se cree que 60 obispos estaban a favor de la Constitución, sobrepasando a aquellos en contra de ella en una proporción de siete a uno (52). La posición oficial de la Iglesia fue hecha pública por el presidente de la Conferencia Episcopal y cabeza efectiva de la Iglesia española cardenal Tarancón: «Oficialmente la Iglesia no puede imponer una posición determinada en el campo político. Sólo puede pedir a los fieles que participan en política que actúen según sus propias conciencias, iluminados por la fe, pero no por motivos de fe, sino por razones de buen gobierno» (53). Aunque la Constitución incluía elementos que a la Iglesia no le complacían, no contenía nada que violara manifiestamente los postulados básicos de la fe católica. Tarancón rechazó explícitamente los intentos de alinear a la Iglesia con cualquier posición, de un lado o de otro, argumentando que tal compromiso «pondría en peligro la delimitación de campos y la independencia mutua entre la sociedad civil y la Iglesia» (54). La decisión de cómo votar en el referéndum quedaba por consiguiente al arbitrio del individuo.

La actitud negativa adoptada por Silva y Fernández de la Mora tuvo consecuencias mucho más serias —aunque para ellos y su partido, no para la Constitución—. Sus opiniones chocaban directamente con las del secretario general del partido, Manuel Fraga Iribarne, que respaldaba la Constitución aunque mantenía reservas acerca de algunos de sus artículos (55). Fraga y

(52) *Informaciones*, 29 noviembre 1978, pág. 35.

(53) Cardenal Enrique y Tarancón, «Responsabilidad personal», extracto de *Informaciones*, 4 de noviembre de 1978, pág. 7.

(54) *Ibid.*, pág. 7. También las declaraciones en *Informaciones* el 28 de octubre de 1978, pág. 4.

(55) Véanse sus declaraciones en *Informaciones*, 7 de octubre de 1978, pág. 3, y

el comité ejecutivo de Alianza Popular aprobaron formalmente la Constitución y anunciaron su intención de hacer campaña en favor de su ratificación. Ello provocó la retirada de Silva y Fernández de la Mora con sus respectivas organizaciones de la federación de Alianza Popular, pasando ellos mismos, al menos aparentemente, a un plano de oscuridad política. (Por cierto que esta disputa interna debilitó seriamente a Alianza Popular que como parte principal de la nueva Coalición Democrática, sufrió un descalabro en las elecciones de marzo de 1979.) Su retirada, sin embargo, no consiguió influir en la decisión de Alianza Popular: Fraga permanecía firme en su apoyo a la Constitución, diciendo: «Rechazaremos cualquier presión hacia la derecha, porque ahora estamos en el centro» (56).

Los cuatro partidos españoles más importantes —desde el PCE en la izquierda a AP en la derecha— jugaron un papel activo en la campaña del referéndum, aconsejando al electorado español el voto masivo y afirmativo. Aunque la afluencia de votantes —el 68 por 100 del censo— fue decepcionantemente baja (seguramente resultado del tiempo lluvioso, el problema no resuelto de la autonomía vasca y el cansancio producido por un prolongado proceso constituyente), el voto positivo del 88 por 100 contrastaba firmemente con la profunda división de la sociedad española a la llegada de la Segunda República.

Los compromisos de que nos hemos ocupado consiguieron enterrar toda perspectiva de renovación del conflicto Iglesia-Estado como factor que pudiera minar el apoyo al nuevo régimen. Estos acuerdos crearon entre los principales partidos políticos y la masa del electorado un consenso abrumador en favor de la Constitución. Por fuerza hemos de coincidir con José Pérez Llorca: «Hemos acabado con la tradición histórica de las reacciones pendulares y con la permanente tentación de reescribir la historia... Gracias a la prudencia política de las fuerzas políticas participantes ha sido posible parar el péndulo en el centro...» (57).

LA POLITICA DEL CONSENSO

Las élites políticas españolas, al establecer los dos regímenes democráticos más recientes del país, han abordado el problema fundamental de las relaciones Iglesia-Estado de modo muy diferente, con las consiguientes im-

la resolución aprobada por la Junta Nacional de Alianza Popular, en *Informaciones*, 31 de octubre de 1978.

(56) *Informaciones*, 3 de noviembre 1978, pág. 5.

(57) Intervención en el Congreso de los Diputados el 21 de julio de 1978, *Diario de Sesiones*, núm. 116, pág. 4605.

plicaciones, también diferentes, para la estabilidad de los dos regímenes. ¿Qué es lo que explica estas diferencias en el comportamiento político de las élites? ¿Por qué tuvieron mucho más éxito los autores de la actual Constitución en la consecución de un compromiso en estos problemas que anteriormente habían generado tanta división? Creemos que estas diferencias de conducta pueden explicarse en buena parte como consecuencia de las posiciones fundamentales y la memoria histórica de ambas élites, así como en virtud de los contextos estructurales en que tuvieron lugar las deliberaciones.

Parte de la explicación de la diferencia en los resultados constitucionales puede hallarse, sin lugar a dudas, en la evolución política y social de la propia Iglesia católica. Como ha señalado incluso un alto cargo de la Iglesia, una característica notable de la Segunda República fue la «asociación de la Iglesia con las ideologías de la derecha, o como algunos dicen ahora, con las clases dominantes» (58). A partir del comienzo de los años sesenta ha tenido lugar un cambio notable en la Iglesia católica española. Como explicó el cardenal Tarancón: «El Concilio Vaticano II puso en cuestión los modos tradicionales de la vida católica de nuestro país» (59). Este cambio se puede apreciar en el papel de oposición desempeñado por muchos sacerdotes durante el régimen franquista (60), en la inconfundible heterodoxia de las opiniones políticas mantenidas por sacerdotes y obreros; y, de modo más dramático, en la militancia de algunos sacerdotes en los diferentes partidos socialistas y comunistas (61). Quizá el aspecto más importante de este cambio es la afirmación de neutralidad política de la jerarquía eclesiástica. El cardenal Tarancón ha dicho: «Estamos convencidos de que el mejor servicio que podíamos prestar a la Iglesia y al pueblo español era precisamente éste: manifestar clara y públicamente que queremos permanecer ajenos a todas las vicisitudes de la lucha por el poder; y reconocer la libertad de los cristianos para que se enfrenten con los problemas temporales bajo su personal responsabilidad, según los dictados de su propia conciencia» (62).

En resumen, hemos de concluir que la moderación de la postura tradicional de la Iglesia durante las dos últimas décadas, facilitó una resolución

(58) José María Martín Patino, en *El País*, 20 de abril de 1979, pág. 20.

(59) *Informaciones*, 29 de junio de 1978.

(60) Véase, por ejemplo, RICHARD GUNTHER, *op. cit.*, y RICHARD HERR: *Spain*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall, 1971.

(61) Según un estudio de 1971, el 24,8 por 100 de una muestra de más de 15.000 sacerdotes manifestaban estar en favor del «socialismo» (E. J. HEUBEL, *op. cit.*, página 135). Véase también FIERRO, *op. cit.*, págs. 200-201.

(62) *Informaciones*, 9 de enero de 1978, pág. 6.

pactada de estos problemas que habían dividido a lo largo de la historia a los españoles.

Sin embargo, esta argumentación no debería llevarse demasiado lejos.

Por diferentes razones sería incorrecto plantear estos diferentes resultados constitucionales como la consecuencia obvia e inevitable de los cambios efectuados en las posturas políticas y sociales de la Iglesia: la Iglesia del 1931 no era en modo alguno tan uniformemente reaccionaria como generalmente se nos ha hecho creer; ni la Iglesia actual es tan homogéneamente progresiva o políticamente neutral como podría implicar lo dicho anteriormente; y, por último, ni la revanchista y parcial Constitución de 1931 ni los acuerdos pactados de 1978 pueden considerarse como los productos obvios y previsibles de los dos procesos constituyentes, pues en determinados momentos de la negociación aparecieron como perfectamente plausibles pautas de las relaciones Iglesia-Estado muy diferentes.

La consideración de la Iglesia católica española como una institución homogéneamente reaccionaria parece adecuarse más al comportamiento de la Iglesia durante la Segunda República y la guerra civil que al período Constituyente de 1931. Buena parte de la bibliografía existente sugiere que fue precisamente la Constitución de la Segunda República la que indujo a la Iglesia —en su conjunto— a adoptar posturas más de derechas, a jugar un papel «antisistema» en la política española y a apoyar la rebelión nacionalista de 1936. Brennan mismo —cuya brillante descripción de los orígenes de la guerra civil en modo alguno puede ser considerada una apología de la Iglesia— reconoció la heterogeneidad política de las instituciones religiosas antes de octubre de 1931 y sugirió que se pudo haber creado un alineamiento de las fuerzas políticas muy diferentes si quienes trajeron la Segunda República se hubiesen comportado moderadamente. «Seguramente no pasó por su cabeza que con una conducta más prudente podrían haber creado un partido suyo dentro de la Iglesia. Muchos de los curas de aldea habían votado en favor de la República. Eran en su mayor parte muy pobres... Pero, por supuesto, cuando vieron que las Cortes que esperaban hicieran algo por ellos, habían votado la supresión de sus ingresos, cambiaron de opinión y se convirtieron en rabiosos antirrepublicanos. La República también suscitó esperanzas entre los elementos más sinceros de la Iglesia —los intelectuales católicos y aquellos para quienes la religión debía ser algo más que un instrumento de los ricos contra los pobres—. Aquí debían incluirse también algunos de los miembros de las órdenes dedicadas a la enseñanza que se habían educado en el extranjero» (63).

(63) BRENNAN, *op. cit.*, pág. 237.

De otra parte, el Papa y su Nuncio en Madrid ansiaban llegar a una fórmula de compromiso con el nuevo régimen como el mejor modo de proteger los intereses de la Iglesia en España (64) (más adelante nos referiremos a sus esfuerzos para conseguir un acuerdo con la República). Creemos que la postura política de la Iglesia no puede ser considerada causante de la Constitución anticlerical de 1931; más bien cabría pensar la relación causal en sentido contrario: dado el comportamiento de los fundadores de la República —como un alto cargo de la Iglesia sugería recientemente— a los obispos españoles no les quedaba otra salida sino asociarse con las fuerzas ideológicas y políticas que defendían los intereses de la Iglesia (65).

De modo semejante la actitud algo más que progresiva de la Iglesia española contemporánea no puede pasar como la explicación suficiente de la moderación de la Constitución actual. No se debe sobrevalorar la homogeneidad de la Iglesia española de hoy: El actual cardenal primado de España —como el a menudo citado cardenal Segura— es un ultraconservador que junto con otros ocho obispos pidió se votara «no» en el referéndum constitucional de 1978. Tampoco se debería aceptar acríticamente la reciente profesión de estricta neutralidad política de la Iglesia, pues la Iglesia intervino en las elecciones parlamentarias de 1979 de un modo en que, implícita, pero inequívocamente, favoreció a los partidos del centro y la derecha (66).

Con mucho el argumento más persuasivo en favor de la importancia de los valores y pautas de conducta de la élite política como variables independientes puede hallarse en el examen de las propuestas constitucionales que se hicieron en diferentes momentos de los dos procesos negociadores. Se pudo haber escrito dos Constituciones muy diferentes si las élites respectivas hubiesen respondido de modo diferente al que lo hicieron en determinados momentos cruciales de las negociaciones.

Desde luego no puede mantenerse que en 1931 era imposible alcanzar una fórmula de compromiso sobre los problemas religiosos. Bastante antes de las deliberaciones constitucionales en las Cortes, se había avanzado considerablemente hacia la consecución de un texto aceptable para ambas partes. Ya en abril había habido negociaciones entre el nuncio papal y tres ministros del Gobierno provisional: el católico moderado y primer ministro Alca-

(64) Véase ROBINSON, *op. cit.*, págs. 42 y 44, y GABRIEL JACKSON, *op. cit.* pág. 49.

(65) Véase el texto de la conferencia del padre José María Martín Patino en el Club Siglo XXI el 19 de abril de 1979, y las referencias dadas en *El País*, 20 de abril de 1979, pág. 20.

(66) Esta intervención tuvo lugar por medio de insistentes peticiones a los fieles para que votaran contra aquellos partidos que legalizarían el divorcio, el aborto, etc. (esto es, el PSOE, el PCE y otros partidos de la izquierda).

lá-Zamora, el socialista De los Ríos y el radical Lerroux. Por un margen de once a uno el Consejo de Ministros acordó ampliar las negociaciones (67) y el 28 de agosto Alcalá-Zamora informaba a su Gobierno sobre el curso de estas conversaciones: por entonces Roma estaba dispuesta a aceptar la separación de la Iglesia y el Estado, la libertad de cultos y la destitución del cardenal Segura, en contrapartida a la mediación del Gobierno en las Cortes para conseguir el reconocimiento constitucional del *status* legal de la Iglesia y su garantía de que las escuelas católicas no serían suprimidas (68). En una reunión celebrada el 14 de septiembre entre el Nuncio, el cardenal Vidal y Barraquer y los ministros del Gobierno mencionados antes se alcanzó un acuerdo provisional. Según el cardenal, Alcalá y Lerroux se comprometieron con la siguiente fórmula: «No expulsión de las Ordenes religiosas, libertad de enseñanza, ayuda económica del Estado a la Iglesia y convenio concordatorio entre la Iglesia y el Estado» (69). De los Ríos se mostraba conforme con estos mismos puntos, aunque era partidario de demorar la firma del Concordato hasta después de la ratificación de la nueva Constitución. En cualquier caso hacia mediados de septiembre de 1931 parecía alcanzable un acuerdo respecto a estos problemas.

Asimismo, nadie podía razonablemente pretender que era inevitable el llegar en 1978 a un acuerdo pleno sobre estas mismas disputas. La posición original del PSOE, como recordará el lector, era casi tan anticlerical en sus implicaciones como la Constitución de la Segunda República. La referencia amenazadora en el programa sobre la educación de 1976 a la «hegemonía de las clases trabajadoras», además, pudo haber polarizado sobre este punto a la opinión pública tan efectivamente como lo hizo la retórica de 1931.

Para explicar de modo satisfactorio los resultados finales tan diferentes de estos procesos constituyentes se hace necesario examinar las normas de comportamiento y los procedimientos de toma de decisión de los protagonistas principales. Tal estudio habrá de revelar que las élites políticas dominantes de 1931 se comportaban de acuerdo con el principio mayoritario de «todo para el ganador», mientras que la élite de los partidos españoles contemporáneos practicaba «la política del consenso».

Podríamos decir que las reglas del juego consensual eran las siguientes:

1.^a Los protagonistas principales de las negociaciones deben conside-

(67) NICETO ALCALÁ-ZAMORA: *Memorias (Segundo texto de mis Memorias)*, Barcelona, Editorial Planeta, 1977, pág. 190.

(68) FERNANDO DE MEER LECHA-MARZO, *op. cit.*, pág. 117.

(69) DE MEER, *op. cit.*, págs. 119-120. Alcalá-Zamora da cuenta de la misma reunión con alguna ligera variación en los detalles, pero en general coincide con la interpretación del cardenal. Véase ALCALÁ-ZAMORA, *op. cit.*, pág. 191.

rar objetivo último del proceso constituyente la redacción de un documento aceptable para todos los grupos sociales relevantes y no de una Constitución que maximice los intereses exclusivos de sus clientelas respectivas. Esta definición —y la posibilidad de triunfar en el empeño— depende fundamentalmente de las posturas de los participantes más importantes respecto del compromiso, tanto como de su interpretación de la historia política de su país.

2.^a Deberían tomar parte en las negociaciones representantes de todos los grupos significativos interesados en la cuestión tratada. Lo que supone de ordinario la representación proporcional de todos los grupos sociales relevantes en el escenario político principal. (La proporcionalidad perfecta, sin embargo, a menudo es difícil de conseguir, dada la inevitabilidad, en la práctica, de que el número de personas participantes en las negociaciones cara a cara sea razonablemente reducido.)

3.^a Las negociaciones sobre temas potencialmente explosivos deben ser llevadas a cabo reservadamente —no en un foro público— por representantes de partidos que se hallen autorizados para establecer compromisos vinculantes para los miembros de sus respectivos grupos políticos. Lo cual ordinariamente requiere la observancia de una disciplina de partido estricta.

Los fundadores de la Segunda República violaron cada una de estas reglas, mientras que la actual élite española las ha observado de ordinario. Creemos que estas diferencias en actitudes y procedimientos ayudan a comprender los contrastes entre las dos experiencias democráticas. Esta afirmación nuestra encuentra apoyo si se repasan los diferentes estadios del largo proceso constituyente de 1977-1978. Este período se caracteriza por lo que parece haber sido una cantidad considerable de experimentación *ad hoc* en los procedimientos de toma de decisiones; por consiguiente existe una variación considerable de un estadio a otro. Aquellos momentos que se adaptaron más de cerca a las tres reglas del juego «cuasi consociacional» o «consensual» se destacaron casi sin excepción por un mayor éxito en la producción de acuerdos de compromiso; de modo inverso, en aquellas ocasiones en que adoptaron principios clásicamente mayoritarios se produjeron enfrentamientos amargos y rencorosos entre los participantes, quedando amenazados los acuerdos ya conseguidos.

DEFINICION DE LOS OBJETIVOS: VALORES REALES Y MEMORIA HISTORICA

El modo en que los dirigentes de los partidos definen los objetivos finales del proceso constituyente tiene una influencia definitiva en su comporta-

miento. En las deliberaciones de 1977-1978 los líderes o negociadores principales de los tres partidos más directamente implicados en los conflictos Iglesia-Estado hicieron frecuentes declaraciones, indicando que la consecución del consenso era de mayor importancia que la maximización del interés exclusivo del partido. Gregorio Peces-Barba —el principal negociador socialista— definió el consenso en estos términos: «El consenso consiste no en estar de acuerdo en todo, sino que la Constitución no contenga aspecto alguno que sea absolutamente inaceptable para cualquier grupo político» (70). Refiriéndose también a «nuestra buena voluntad para no hacer una Constitución partidista, sino una regla de juego válida para todos» (71). El presidente del Gobierno y miembro de UCD, Adolfo Suárez, en un discurso ante el Congreso de los Diputados el 5 de abril de 1978 incluyó la totalidad de las actividades de gobierno en su definición de las obligaciones circunstanciales de las élites políticas para la obtención del consenso constitucional: «Durante un proceso constituyente, el Gobierno ha de limitar el alcance de sus opciones, manteniéndose en niveles no sustanciales de disenso, porque son las únicas capaces de evitar lo que sería el más grave peligro para el cuerpo político: la inexistencia de una concordia radical en el país, en la raíz, respecto de los elementos básicos de la convivencia nacional. Esta situación transitoria, propia de todo período constituyente, condiciona cualquier aspecto de la acción política... La Constitución, en cuanto expresión de la concordia nacional, ha de ser obtenida por consenso, para lo cual es preciso contar con las diversas fuerzas políticas en presencia» (72).

Por último, y aunque ninguna opinión puede ser considerada característica de Alianza Popular —que, como recordará el lector sufrió escisiones como consecuencia de estos problemas— es altamente significativo que Manuel Fraga Iribarne, la figura más activa y destacada del grupo, compartiese el mismo punto de vista. En su primera intervención ante la comisión constitucional el 5 de mayo de 1978, dijo: «Una constante fue, en el pasado, la imposición de una fórmula constitucional por un grupo de españoles a los demás... Una Constitución hoy ha de ser un equilibrio de fuerzas económicas, sociales y culturales, suficientemente armonizada, no sólo para el momento presente, sino para absorber cambios posteriores... Al establecerse ese pacto, es decir, al renunciarse a imponer unos a otros un trágala cons-

(70) Entrevista con PECES-BARBA en *El Socialista*, 7 de mayo de 1978, págs. II y III.

(71) Intervención en la Comisión constitucional del Congreso de los Diputados el 5 de mayo de 1978, *Diario de Sesiones*, núm. 59, pág. 2035.

(72) *Informaciones*, 6 de abril de 1978.

titudinal, es evidente que el consenso sólo puede lograrse a partir de un clima de confianza» (73).

Como contraste, al presentar el proyecto de Constitución al Pleno de las Cortes, Luis Jiménez de Asúa —presidente de la Comisión constitucional— describió con franqueza al documento como «una Constitución de la izquierda». Justificó la redacción de una Constitución parcial y revolucionaria explicando que puesto que la República se había establecido por medio de manifestaciones populares, no debería hacerse necesario que el pueblo volviese nuevamente a salir a la calle para asegurar el significado pleno de esta forma de gobierno (74).

Desde el momento que se define como tarea del proceso constituyente la redacción de una Constitución consensual, los dirigentes políticos españoles se comprometían a observar en el juego una serie de reglas —esbozadas anteriormente— tendentes a reducir, antes que a exacerbar, el posible conflicto disgregador. La pregunta que se nos ocurre ahora es ésta: ¿por qué estas élites se comprometieron con la vía del consenso desde el principio? He aquí algunas posibles respuestas.

Los valores y las características personales de los individuos más directamente implicados en estas deliberaciones parecen constituir una serie de factores de explicación relevante. Parece claro, a partir de biografías, memorias personales y diversos relatos históricos que algunos de los más preeminentes personajes de 1931 mantenían actitudes hostiles al concepto mismo de compromiso.

Manuel Azaña, quizá el personaje más influyente de la Segunda República, creía, por ejemplo, que la inflexibilidad en política era una señal de distinción: «Para mí la acción política es un movimiento defensivo de la inteligencia en oposición al dominio del error. Cualquier lucha política, desprendida de sus apariencias, se reduce a una lucha entre lo que es verdad y lo que es falso... Sólo quien está poseído por la verdad puede ser intransigente y fanático» (75).

Azaña era también, como Payne lo describe, «frío, sarcástico, sectario y a menudo brillantemente elocuente» (76). Uno de sus colegas en el Gobierno provisional de 1931, Miguel Maura, escribió sobre su modo de comportarse: «Una vez le pregunté la razón de su manía de herir por el placer

(73) *Diario de Sesiones*, núm. 59, págs. 2041-2042.

(74) VIDARTE, *op. cit.*, pág. 122.

(75) FRANK SEDWICK: *The Tragedy of Manuel Azaña and The Fate of The Spanish Republic*, Columbus, Ohio, Ohio State University Press, 1963, pág. 56.

(76) PAYNE, *op. cit.*, pág. 91.

de herir, de no perder nunca una oportunidad de despreciar a la oposición y él me replicó: 'Lo hago porque me divierte'» (77).

Payne generaliza más allá del caso de Azaña y mantiene que era característico del estilo de la izquierda republicana su deseo de preservar la pureza ideológica, rechazando el compromiso político por considerarlo traición a los principios (78).

Desgraciadamente un análisis cabal del impacto de este factor en los dos procesos constituyentes presupone la existencia de un gran volumen de datos biográficos —del tipo de los que se han citado— de los dirigentes políticos principales (79). Pero dado lo reciente de la transición posfranquista faltan casi por completo datos de este tipo de los actuales dirigentes políticos. Por consiguiente nuestro tratamiento de este factor será superficial y no podrá ofrecer conclusiones irrefutables. A pesar de ello estamos convencidos de que el carácter y resultado definitivos de la transición han resultado muy afectados por la personalidad de los personajes principales del momento. Creemos que los acontecimientos hubieran sido muy otros si Adolfo Suárez no hubiera sustituido como jefe de Gobierno al inflexible Carlos Arias Navarro; si el PSOE hubiera sido encabezado por el maximalista Luis Gómez Llorente en vez del más socialdemócrata Felipe González; si Silva y Fernández de la Mora hubieran sido dominantes en AP en vez de Fraga; si el pragmático eurocomunista Santiago Carrillo no hubiera apartado a su partido del estalinismo; si el ultraconservador primer ministro —e íntimo colaborador de Franco— Luis Carrero Blanco no hubiera sido asesinado en 1973; y lo que es aún más importante, si el Rey Juan Carlos se hubiera comportado como su abuelo Alfonso XIII.

En nuestra exposición anterior se halla implícita la creencia de que el azar histórico ha situado en la transición a las personas apropiadas en su lugar preciso, o que, parafraseando a Albert Einstein, Dios juega a la política con dados. Pero los valores y las normas de conducta de la élite contemporánea se hallan determinados, asimismo, por otro tipo de influencia de carácter algo más sistemático: su conocimiento de la historia. Seguramente todos los participantes en las deliberaciones constitucionales conocían los orígenes de la guerra civil y el papel atribuible en los mismos al

(77) MIGUEL MAURA: *Así cayó Alfonso XIII*, 5.ª edición, Barcelona, Ediciones Ariel, 1968, pág. 230. También citado en PAYNE, *op. cit.*, pág. 91.

(78) PAYNE, *op. cit.*, págs. 85-87.

(79) Se necesitan datos de actitudes de este tipo, pues los intentos de utilizar indicadores de comportamiento de factores como la «disposición para el compromiso» corren el riesgo de llevar a argumentos tautológicos.

proceso constituyente de 1931. En sus discursos en las sesiones de la Comisión o en el pleno de las Cortes, así como en sus escritos o declaraciones públicas, los líderes de los cuatro partidos políticos principales hicieron referencias innumerables a este conflicto histórico y a su consciencia de —lo que Carrillo llamaba— «los peligros que acechan a nuestra sociedad» (80). Así, por ejemplo, Emilio Attard, presidente de la Comisión constitucional del Congreso de los Diputados, afirmó en la primera semana de las deliberaciones de la Comisión: «Somos conscientes de que los planteamientos dialécticos de 1931 empiezan en querrela y acaban en guerra civil» (81). Esta consciencia, según Attard, contribuyó en gran manera a aumentar el sentido de la responsabilidad y la medida. «En estas Cortes no hay ni el dramatismo ni la intolerancia ni la posibilidad de ruptura que desgraciadamente se produjo en las constituyentes de 1931 y el común sentido del consenso impondrá la cordura que permita la consecución de una carta magna de los derechos de los hombres y los pueblos de España... (en comparación con las Cortes de 1931) hay una gran tranquilidad» (82).

El conocimiento de la historia, sin embargo, no produce inevitablemente moderación en las actitudes y los comportamientos políticos. La historia puede ser utilizada para apaciguar —como hemos visto antes—; pero también puede servir para reavivar viejos odios, y reencender viejas pasiones; puede utilizarse para justificar la reconciliación o la revancha. (Dos líderes importantes tuvieron un enfrentamiento de tipo rencoroso el 18 de mayo de 1978 cuando Fraga, de AP, recordó la expulsión de los jesuitas y las matanzas de curas y monjas, mientras el socialista Peces replicó mentando la persecución de liberales en el siglo XIX y la «Cruzada» de Franco de 1936-1939) (83). La determinación de la lección concreta a deducir de la historia depende seguramente de la personalidad del personaje en cuestión, tanto como del grado de repulsión personal suscitada por el acontecimiento de que se trata.

A este respecto es interesante observar que varios miembros de AP —la mayor parte de los cuales habían desempeñado cargos públicos bajo el franquismo y por consiguiente podrían ser considerados beneficiarios del co-

(80) Intervención de Santiago Carrillo en una concentración del PCE en favor de la Constitución el 4 de diciembre de 1978, en *Informaciones*, 5 de diciembre de 1978, pág. 4.

(81) Extracto de una conferencia pronunciada en el Club Siglo XXI, el 8 de mayo de 1978, pág. 6.

(82) *Ibid.*

(83) Véase *Diario de Sesiones*, del 18 de mayo de 1978, núm. 69, págs. 2483-4 y 2487.

lapso de la República— eran menos propicios al compromiso —según se desprende de su abstención o voto negativo sobre la Constitución— que lo eran los socialistas y, especialmente, los comunistas, que habían sido perseguidos y, en algún caso encarcelados y torturados, bajo el régimen anterior (84).

Las lecciones de la historia obtenidas por los fundadores de la Segunda República se diferenciaban completamente de las conclusiones conciliadoras compartidas por la mayoría de la élite constituyente actual. Los políticos republicanos, que no contaban en su recuerdo histórico con las horribles experiencias de la guerra civil, podían concentrar su atención en la influencia conservadora o reaccionaria de la Iglesia en la sociedad española. Los republicanos de izquierda creían que la gran equivocación del liberalismo del siglo XIX era su compromiso con la Iglesia reaccionaria (85). Manuel Azaña, por ejemplo, en su más famoso discurso del período constituyente —en el que proclamó que «España había dejado de ser católica»— mantenía que en el pasado sólo se había podido efectuar el cambio político y social cuando la Iglesia se encontraba en una posición débil o cuando las órdenes religiosas se encontraban ausentes de España (86). Azaña mantuvo actitudes —de otro lado profundamente arraigadas en la experiencia de su niñez— de oposición al papel de la Iglesia, y, en particular, a su sistema educativo (87). Creía que «la obligación de las órdenes religiosas católicas en virtud de su dogma, es enseñar todo lo que es contrario a los principios en que se funda el Estado moderno» (88). La necesidad de facilitar el cambio social y proteger a la nueva República, concluía Azaña, tenían precedencia sobre los supuestos derechos de la Iglesia en este terreno (89). El PSOE estaba de acuerdo con la creencia de Azaña de que el progreso y el cambio social requerían la eliminación del poder y la influencia de la Iglesia. Como escribía el periódico del partido, *El Socialista*, «El hombre progresivo ha de atacar el origen y más que anticlerical, debe ser antirreligioso. El socialismo es incompatible con el catolicismo y... con toda religión positiva» (90). El comportamiento de los partidos anticlericales en 1931 pudo, en general,

(84) Un diputado comunista, Jordi Solé Barberá, fue incluso sentenciado a muerte bajo dicho régimen.

(85) RAYMOND CARR: *Spain: 1808-1939*, Oxford, Clarendon Press, 1966, pág. 606.

(86) ARTURO MORI: *Crónica de las Cortes Constituyentes de la Segunda República Española*, Madrid, M. Aguilar, 1933, vol. 3, pág. 175.

(87) Véase SEDWICK, *op. cit.*, págs. 40-43.

(88) MORI, *op. cit.*, vol. 3, pág. 179.

(89) *Ibid.*, pág. 176.

(90) DE MEER, *op. cit.*, pág. 60 n.

ser considerado como un ataque a aquellas élites reputadas, históricamente, «el principal soporte y mantenedor de la reacción» (91).

PROPORCIONALIDAD

En España la «política del consenso» al igual que ocurre con la democracia consociacional en otros países, requiere la representación en los centros de decisión de todos los sectores significativos del modo más proporcional posible a su fuerza en la sociedad.

Hay varias razones por lo que esto es esencial: 1) Todas las demandas procedentes de grupos sociales significativos —y consideramos tales aquellos que constituyen más del 5 por 100 de la población— deben ser adecuadamente articuladas, de modo que puedan ser tomadas en consideración para alcanzar un compromiso. 2) Una falta de proporcionalidad puede crear una falsa idea en la opinión pública respecto del verdadero centro de gravedad de determinada cuestión. Los compromisos basados sobre estas impresiones inexactas pueden, por consiguiente, resultar inaceptables para grupos sociales importantes. 3) La participación en las negociaciones de grupo puede servir para convencer a los representantes de los grupos relevantes que una solución de compromiso es el único medio de conseguir al menos una parte de sus demandas iniciales sin incurrir en costes importantes a largo plazo. 4) La intervención directa en negociaciones cara a cara, aunque consiga sólo resultados parciales puede lograr que cada individuo participante adopte una actitud más favorable hacia el grupo y el resultado de la negociación colectiva. La participación activa en el proceso de grupo debería, como resultado de presiones hacia una consistencia cognitiva (92), conseguir con mayor probabilidad el respaldo de sus respectivas delegaciones a estos acuerdos. 5) Y quizá, sobre todo, la participación de todos los grupos significativos en el proceso de la toma de decisiones puede resultar necesaria para convencerles que tienen su lugar al sol en el sistema político. Por el contrario, la exclusión puede llevar a los grupos a negar la legitimidad del sistema y rechazar el resultado del proceso de toma de decisiones.

Las leyes electorales de estos dos regímenes democráticos tuvieron una influencia importante en el modo en que se reflejó la opinión pública acerca de los problemas religiosos en las dos Cortes constituyentes. La ley

(91) BRENAN, *op. cit.*, pág. 237.

(92) Un resumen de la investigación en este terreno en ROBERT P. ABELSON, ELLIOT ARONSON, WILLIAM J. MCGUIRE, THEODORE NEWCOMB, MILTON ROSENBERG y PERCY TANNENBAUM, *Theories of Cognitive Consistency*, Chicago, Rand-McNally, 1968.

electoral utilizada por la Segunda República distorsionaba groseramente la distribución efectiva de la opinión pública sobre materias religiosas, apareciendo superrepresentados en la composición de las Cortes constituyentes de 1931 los sentimientos anticlericales y republicanos al tiempo que se infrarrepresentaban considerablemente los sectores monárquicos y religiosos de la sociedad. Con la ley electoral se pretendía la creación de dos grupos principales al modo del Parlamento inglés asegurando así la existencia de una mayoría efectiva (93). Lo consiguieron al coste de magnificar de modo grotesco pequeñas mayorías en los distintos distritos electorales. Los votantes individuales podían emitir un número de votos igual a los dos tercios del número total de escaños en sus distritos respectivos. Según este sistema el partido o coalición con una ligera mayoría podía obtener del 67 al 80 por 100 de los escaños del distrito, mientras el siguiente partido en importancia recibía el resto del 20 al 33 por 100 (94). En el distrito municipal de Madrid, por ejemplo, había un total de 17 escaños y cada votante podía emitir 13 votos. En las elecciones de 1933 esto significaba que los socialistas con 175.000 votos ganaron 13 escaños. La coalición conservadora obtuvo 170.000 votos, pero recibió sólo cuatro de los escaños del distrito, mientras los republicanos de izquierda y los radicales, con 100.000 votos, no obtuvieron representación parlamentaria en absoluto (95). En las elecciones de 1931, el sistema electoral funcionó de modo decisivo en contra de los partidos que representaban a los españoles de creencias religiosas, con un resultado que reflejó el entusiasmo ocasional por la Izquierda Republicana, paralelo a la desorganización de los partidos católicos y conservadores que siguió al colapso de la monarquía. (La misma ley electoral, debemos recordar, produjo una decisiva mayoría conservadora, bajo condiciones diferentes, en 1933.) En las Cortes constituyentes de 1931 los partidos de anticlericalismo militante —socialistas, republicanos de izquierda y radicales— consiguieron 369 escaños de un total de 470. Los partidarios acérrimos de la Iglesia —los agrarios, los nacionalistas vascos, los carlistas y otros— no obtuvieron más de 60 escaños (96).

(93) BRENAN, *op. cit.*, pág. 265.

(94) Véase JUAN J. LINZ: «The Party System of Spain», en S. M. LIPSET y STEIN ROKKAN (editores): *Party Systems and voter Alignments*, Nueva York, The Free Press, 1967, pág. 239. Estas cifras no rigen en los dos distritos electorales más pequeños para los que las cantidades pertinentes son el 50 y el 100 por 100. Véase, asimismo, ENRIQUE TIERNO GALVÁN: *Leyes Políticas Españolas Fundamentales*, Madrid, Editorial Tecnos, 1972, pág. 456.

(95) BRENAN, *op. cit.*, nota 1, pág. 266.

(96) LINZ, *op. cit.*, págs. 260-261.

La distorsión de la opinión pública influyó en las deliberaciones constitucionales de varios modos: creó la ilusión dentro de las Cortes de un mandato abrumador en favor de tajantes reformas anticlericales; concedió peso insuficiente a los intereses católicos en las negociaciones y contribuyó a la creencia de que el compromiso era innecesario. Esta distorsión de la representación incidió tanto en las discusiones en el pleno de las Cortes como dentro de la Comisión constitucional que redactó el documento constitucional, puesto que la composición de esta Comisión quedó determinada por el tamaño relativo de cada delegación parlamentaria. El primer ministro Alcalá-Zamora en el debate en la Cámara sobre las cuestiones religiosas mostró a los diputados el efecto caprichoso y arbitrario de este sistema electoral (97), pero la advertencia cayó en saco roto. La ley electoral resultaba deficiente por cuanto no consiguió reducir el número de partidos con representación parlamentaria. Efectivamente si algo logró fue contribuir a la proliferación de partidos: 17 partidos tenían representación parlamentaria en las Cortes constituyentes de 1931; 20 en las Cortes de 1933 y 22 en las de 1936 (98). Este fue el producto de la actitud de la ley electoral en favor de la formación de alianzas electorales amplias dentro de cada distrito o región, en vez de favorecer coaliciones de partidos a nivel nacional. Como veremos luego esto minó las perspectivas de alcanzar un compromiso al elevar de modo excesivo el número de actores políticos independientes.

La actual ley electoral, por el contrario, ha reducido el número de partidos con representación en el Congreso de Diputados, sin distorsionar de modo serio la opinión pública en la distribución de escaños. El cuadro que se expone a continuación revela una relación razonablemente próxima entre los votos conseguidos y los escaños obtenidos por los partidos en el Congreso de los Diputados. La actual ley constituye un sistema de representación proporcional, con ligeras modificaciones para facilitar la formación de mayorías estables de gobierno (99).

El reducido tamaño del Congreso de los Diputados (350 miembros), el gran número de distritos electorales (las 50 provincias), el mínimo de tres escaños garantizado a cada provincia, independientemente de su población,

(97) MORI, *op. cit.*, vol. 3, págs. 128-129.

(98) MAURICE DUVERGER: *Political Parties*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1954, pág. 238.

(99) Estas modificaciones del sistema estricto de representación proporcional, llevadas a cabo por un decreto del Gobierno de UCD, suponían —y no por causalidad— una superrepresentación de las áreas conservadoras rurales que tienden a apoyar a UCD.

y la fórmula D'Hont de distribución de los escaños, tienden a beneficiar a los partidos mayores de cada distrito electoral, al tiempo que privan de representación a los partidos muy pequeños cuyas bases de apoyo se hallan geográficamente dispersas.

RESULTADOS DE LAS ELECCIONES DE 1977:
CONGRESO DE DIPUTADOS (100)

	Votos	Porcentaje de votos	Escaños	Porcentaje de escaños
UCD	6.220.889	34,7	165	47,1
PSOE	5.240.464	29,2	118	33,7
PCE	1.655.744	9,2	20	5,7
AP	1.503.376	8,4	16	4,6
Unión Socialista (PSP)	804.382	4,5	6	1,7
Demócratas Catalanes	666.398	3,7	13	3,7
Partido Nacionalista Vasco (PNV)	304.244	1,3	8	2,3
Frente Democrático de Izquierda	259.840	1,4	1	0,3
Equipo Demócrata Cristiano.	250.902	1,4	0	0
Alianza Socialdemócrata	134.747	0,7	0	0

Esta ley logró animar la integración de partidos a nivel regional, como ocurrió en el caso de las formaciones de UCD y Alianza Popular antes de las elecciones de 1977, así como con la absorción de los partidos socialistas más pequeños por el PSOE en 1978, pero no supuso una seria alteración del principio de proporcionalidad. Por otra parte, y en relación con los problemas constitucionales de los que nos ocupamos en este trabajo, este sistema electoral no distorsionó de modo significativo el equilibrio entre los partidarios y los oponentes de la Iglesia: tanto el PSOE como la UCD salieron beneficiados, mientras Alianza Popular y el PCE sufrían infrarrepresentación.

La actual ley electoral consiguió, asimismo, reducir a seis el número de partidos con representación parlamentaria relevante, de los cuales dos —Convergencia Democrática de Cataluña y el Partido Nacionalista Vasco— estaban interesados primordialmente en la descentralización del Estado, antes que en las cuestiones referentes a las relaciones Iglesia-Estado. El número de intervinientes a incluir en las negociaciones quedaba, por consiguiente,

(100) Datos de ABC, 17 de julio de 1977.

reducido a dimensiones manejables. Ello no suponía logro desdeñable habida cuenta que 166 partidos presentaron candidatos en las elecciones de 1977.

(Es importante señalar que la opción por una ley electoral de este tipo era resultado de las actitudes a que antes nos hemos referido, esto es, disposición para el compromiso y voluntad de una Constitución de consenso. Los principales partidos de la izquierda pedían la adopción de una forma de representación proporcional más o menos pura, mientras que Alianza Popular pedía un sistema mayoritario de distrito uninominal. La ley electoral promulgada refleja, finalmente, un compromiso entre estas demandas en conflicto: concede representación parlamentaria a todos los grupos sociales y políticos significativos, en especial a aquellos con un apoyo de base regional, pero, de parcial acuerdo con la tesis de AP, no promueve la fragmentación del sistema de partidos. No de modo casual beneficia, asimismo, a UCD.)

LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES

Los resultados diferentes de los dos procesos constituyentes se explican, por último, prestando atención a los diversos tipos de negociación utilizados. Pues *rebus sic stantibus* las negociaciones de tipo privado con un número relativamente pequeño de representantes de los partidos, pero habilitados para contraer compromisos vinculantes en nombre de sus grupos respectivos, pueden producir compromisos aceptables mejor que las deliberaciones públicas en las reuniones plenarias de los cuerpos representativos.

La toma de decisiones es más fácil cuando el número de participantes es razonablemente pequeño. Numerosos experimentos en la psicología social han mostrado que el número de participantes, *per se*, tiene una influencia significativa en la capacidad de toma de decisión de los grupos: el tamaño óptimo para lograr decisiones colectivas parece ser aproximadamente el de seis (101). Los grupos mayores tienden a convertirse en sociedades de debate y deciden con gran dificultad. Ello es particularmente cierto de las interacciones entre partidos políticos. Según Sartori: «Más allá de cierto límite, a medida que se incrementa el número de partidos, su identificación se convierte en un problema; y el remedio al que cada partido recurre para

(101) Cfr. B. P. INDIK: «Organization Size and Member participation», estudio presentado en la Convención de la American Psychological Association, Nueva York, septiembre 1961; A. P. HARE: «A Study of Interaction Consensus in Different Size Groups», en *American Psychological Review*, núm. 17, 1952, págs. 261-267, y R. MARRIOT: «Size of Working Groups and Output», en *Occupational Psychology*, número 23, 1949, págs. 47-57.

que se aprecie su singularidad es una ideología puntillosa y la rigidez de principios. La existencia de ocho o diez partidos apenas puede justificarse en términos pragmáticos, y a este respecto parece obvio deducir que cuanto más numerosos son los partidos, menos se podrán permitir el lujo de la falta de singularidad» (102).

Las leyes electorales de que nos hemos ocupado anteriormente estaban relacionadas con este factor en cuanto incrementaron (en 1931) o disminuyeron (1977) el número de partidos con representación parlamentaria, determinando por consiguiente el número de posibles participantes en estas deliberaciones. Estas leyes, sin embargo, no determinaban el número de personas que debían tomar parte en las negociaciones cara a cara: de cualquier modo, el foro particular utilizado en los intentos de resolver conflictos importantes, esto es, discusiones informales de un grupo pequeño de representantes de partidos en contraste con el procedimiento de las deliberaciones en el Pleno de las Comisiones o del propio Congreso o Senado, influyó en gran manera en el éxito final de la solución de los conflictos.

Además de determinar el verdadero número de los participantes en estas negociaciones, la selección de un foro u otro afectará el resultado definitivo al determinar el grado de publicidad de las deliberaciones: *rebus sic stantibus*, la discusión desarrollada en foros públicos en lugar de círculos privados no facilitará la disposición a hacer concesiones de los participantes. Puesto que una de las principales funciones de las élites de los partidos es articular las demandas encontradas de los grupos sociales, un abandono en público de estas demandas puede enemistar a los dirigentes con sus clientelas de modo que éstas les retiren su apoyo. A la vista de esta posible amenaza, los representantes de los partidos que llevan las negociaciones públicas pueden verse abocados a mantener rígidamente sus iniciales posiciones de regateo, impidiendo la posibilidad de un compromiso efectivo. Las deliberaciones en foros públicos pueden, de hecho, incitar a los intervinientes a adoptar posturas demagógicas como un medio de atraer más partidarios o conseguir un avance en sus carreras personales.

Por último, incluso si los dirigentes de un partido, negociando en privado, lograran un acuerdo con sus adversarios, deben de tener la capacidad de obligar a sus seguidores a respetar o apoyar este compromiso antes de que se pueda considerar efectivamente adecuado para resolver el conflicto en

(102) GIOVANNI SARTORI: «European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism» en la edición de Joseph La Palombara, y Myron Weiner, *Political Parties and Political Development*, Studies in Political Development, núm. 6; Princeton: Princeton University Press, paperback, 1972, pág. 159. También DUVERGER, *op. cit.*, página 388.

cuestión. En el contexto parlamentario esto supone la existencia de la disciplina de partido. Fuera del Parlamento ello requiere que un partido tenga la capacidad de controlar el comportamiento de sus miembros.

Muchas de las diferencias existentes en las cuestiones Iglesia-Estado entre las Constituciones de 1931 y 1978 pueden ser atribuidas al hecho de que la mayoría de los momentos decisivos del proceso constituyente republicano tuvieron lugar en las sesiones plenarias de las Cortes, mientras que en el proceso constituyente más reciente los problemas más cruciales se resolvieron por medio de discusiones privadas entre un pequeño número de representantes de partidos con autoridad para alcanzar compromisos vinculantes en nombre de sus delegaciones parlamentarias respectivas. Lo más notable es que en ambas negociaciones, cuando se produjeron desviaciones de estos modelos, aparecieron como posibles otros resultados constitucionales diferentes.

El proceso constituyente de 1931 comenzó con dos series de discusiones privadas entre un pequeño grupo de negociadores y, en consonancia con las hipótesis expuestas anteriormente, en estas deliberaciones iniciales se consiguió fijar posiciones moderadas acerca de las cuestiones religiosas. Sin embargo, por varias razones, ninguno de los textos propuestos fue aceptado por las Cortes, ni siquiera como borrador de trabajo. Las negociaciones mantenidas por el nuncio papal y tres ministros del Gobierno entre abril y septiembre de 1931 produjeron, según vimos, un acuerdo de compromiso. Si este acuerdo hubiera sido ratificado por el Consejo de Ministros, las perspectivas de haber llegado a una solución de estos conflictos hubiera sido grandes. Desgraciadamente estos ministros no estaban autorizados para hablar en nombre del Gobierno o para realizar compromisos por su cuenta (103). (Lo que es más sorprendente es que incluso carecían de autoridad para hablar en nombre de sus partidos respectivos) (104). El gran número de partidos incluidos en la coalición del Gobierno hizo difícil para el Consejo de Ministros llegar a decisiones sobre los problemas religiosos: de este

(103) Véase el discurso de Fernando de los Ríos en MORI, *op. cit.*, vol. 3, página 14; VIDARTE, *op. cit.*, pág. 124, y DE MEER, *op. cit.*, pág. 136.

(104) Por 52 votos contra 25 el grupo socialista acordó que De los Ríos hablase exclusivamente en nombre propio en las sesiones del Pleno de las Cortes. (DE MEER, *op. cit.*, pág. 128.) LEROUX no hizo esfuerzo alguno por persuadir a su partido a que aceptase el compromiso y, en la noche crucial del 13 de octubre, se fue temprano a casa y dejó a sus «bárbaros» en libertad para hablar y votar como quisieran (ALCALÁ-ZAMORA, *op. cit.*, págs. 191-2). En otra ocasión Alcalá-Zamora logró persuadir a la Comisión Constitucional de que revisaran el texto del artículo 26 y logró el consentimiento de todos los ministros menos Prieto a la redacción propuesta. Más tarde estos ministros se volvieron atrás en su promesa de apoyo (ROBINSON, *op. cit.*, págs. 66-67).

modo rehusó sancionar el acuerdo con el nuncio y dejó a sus miembros en libertad de adoptar su propia política en los debates que siguieron en las Cortes (105). El 6 de octubre, Alcalá-Zamora incluso no fue autorizado a introducir el texto de este acuerdo en las deliberaciones de las Cortes (106). Con la redacción del borrador del documento constitucional se inició una segunda serie de deliberaciones privadas. El 6 de mayo de 1931 el Gobierno nombró una comisión de trece expertos legales (la Comisión Jurídica Asesora) con el encargo de redactar un texto preliminar (107). El documento redactado establecía la separación de la Iglesia del Estado y restringía algunas actividades de la Iglesia, pero concedía a ésta un *status* legal especial (108). Esta fórmula parecía satisfacer los criterios mínimos que, según Gil-Robles, eran necesarios para que la Constitución fuese aceptable a los católicos (109), pero este compromiso también fue rechazado por el Gobierno (110).

Como consecuencia del rechazo de este borrador inicial, toda la Constitución sería elaborada mediante debates públicos en la Comisión constitucional y en el Pleno de las Cortes. Durante este proceso —y de acuerdo con las hipótesis sugeridas antes— el texto de la Constitución se hizo cada vez más radical a medida que se incrementaba el número de participantes y el escenario de la discusión se abría más al escrutinio público. Como Gil-Robles señaló: «Las Comisiones parlamentarias iban más allá que los proyectos del Gobierno, y el Pleno de las Cortes acentuaba el sectarismo de las Comisiones» (111).

La Comisión constitucional se componía de 21 miembros, distribuidos en proporción a su tamaño entre los grupos políticos. Presionada por la Prensa, las Cortes y el Gobierno, que pedían un nuevo borrador tan pronto como fuera posible, la Comisión terminó su trabajo en veinte días (en marcado contraste la Ponencia de 1977-1978 trabajó durante casi nueve meses en la redacción de su borrador). El presidente de la Comisión ante el Pleno de las Cortes, lamentaría el que tal precipitación supuso la presentación de numerosas e innecesarias enmiendas. «Si la Comisión hubiera tenido más tiempo, el borrador, más desarrollado y pulido, no hubiera requerido un debate tan largo y apasionado» (112). En vez de ello se aprobaba de prisa y

(105) VIDARTE, pág. 124. Véase también LUIS JIMÉNEZ DE ASÚA: *Proceso histórico de la Constitución de la República Española*, Madrid, Editorial Reus, 1932, pág. 36.

(106) DE MEER, *op. cit.*, págs. 127-128.

(107) JIMÉNEZ DE ASÚA, *op. cit.*, pág. 1.

(108) BRENNAN, *op. cit.*, pág. 235.

(109) MORI, *op. cit.*, vol. 3, pág. 29.

(110) JIMÉNEZ DE ASÚA, *op. cit.*, pág. 36.

(111) GIL-ROBLES, *op. cit.*, pág. 45.

(112) JIMÉNEZ DE ASÚA, *op. cit.*, pág. 40.

corriendo un borrador del PSOE. Como señaló Gil-Robles: «No se discutía nada, sólo se votaba» (113).

Por consiguiente el estadio decisivo del proceso constituyente tendría lugar en las sesiones plenarias de las Cortes. Durante más de tres meses sus 470 miembros debatieron el texto constitucional en un escenario que concedía amplias oportunidades a los políticos de la República para desarrollar sus habilidades oratorias y les permitía competir entre sí por el apoyo de los sectores anticlericales de la sociedad española (114). La culminación fue la sesión que duró toda la noche del 13 al 14 de octubre. Durante esta sesión tumultuosa se rechazó un intento final de compromiso y, a las 7,30 de la mañana del 14 se aprobaba por 178 votos a favor y 59 en contra la parte más conflictiva de la Constitución, acto que provocó al menos una pelea a puñetazos en la Cámara (115), el abandono de la práctica totalidad de los partidos católicos y la dimisión del primer ministro. Como escribiría Gil-Robles más tarde: «La aprobación del artículo 26 de la ley fundamental no sólo fue una notoria injusticia, sino que constituyó un gravísimo error de consecuencias incalculables... En esa sesión de las Cortes constituyentes se sembró el germen de la discordia, que acabaría por enfrentar a los hermanos con las armas en la mano» (116).

Por el contrario casi todos los estadios decisivos de la redacción de la actual Constitución suponían deliberaciones privadas entre un pequeño número de individuos, habilitados para hablar en nombre de sus respectivos partidos. Sin duda alguna el superior resultado de esta Constitución es atribuible, al menos en parte, al propiciamiento del compromiso de este tipo de toma de decisiones.

El borrador inicial de la Constitución fue redactado —entre agosto y últimos de diciembre de 1977— por una Ponencia o Subcomisión, nombrada por la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados (117). La distribución de escaños en esta Subcomi-

(113) Comentario de José María Gil-Robles, citado por EMILIO ATTARD ALONSO, *op. cit.*, pág. 6.

(114) Como afirmaría Guerra del Río, jefe del grupo parlamentario del Partido Radical, durante este debate: «Ante el problema religioso, los que pertenecemos al Partido Republicano Radical tenemos que empezar por declarar que en esta cuestión... nosotros no admitimos, no queremos, no creemos que esté nadie a nuestra izquierda» (en MORI, *op. cit.*, vol. 3, pág. 134). Véase también DE MEER, *op. cit.*, páginas 158 y 172.

(115) VIDARTE, *op. cit.*, pág. 217.

(116) GIL-ROBLES, *op. cit.*, págs. 53-54.

(117) Al principio el Gobierno propuso que una comisión de expertos juristas hiciese el primer borrador (al modo de la Comisión Jurídica Asesora de 1931). Pero

sión de siete miembros se hizo al principio de acuerdo con la representación de cada partido en el Congreso, pero, puesto que un seguimiento estricto de esta fórmula hubiera supuesto negar la representación a los partidos minoritarios regionales, el PSOE cedió uno de sus escaños a los catalanes (118). La Ponencia, por consiguiente, estaba formada por tres representantes de UCD (Miguel Herrero de Miñón, Gabriel Cisneros y el portavoz en el Congreso, José Pedro Pérez Llorca); un socialista (Gregorio Peces-Barba), un comunista (Jordi Solé Tura), un catalán (Miguel Roca i Junyent) y el secretario general de Alianza Popular, Manuel Fraga Iribarne. Peces-Barba describe de este modo la atmósfera de la primera tanda de negociaciones: «El trabajo se desarrolló en un clima de cordialidad no exento de tensiones y de polémicas en momentos del debate, aunque todos hacíamos lo posible por encontrar una salida al *impasse*. Inicié el trabajo con respeto hacia todos los demás ponentes y lo he acabado en esta primera fase con aprecio y amistad para todos, lo que es, a mi juicio, significativo del tono del trabajo» (119).

Tras la publicación de este primer borrador en el *Boletín Oficial de las Cortes* el 5 de enero, se permitió a otros partidos —incluyendo aquellos sin representación parlamentaria— presentar enmiendas al texto: hubo más de mil enmiendas de este tipo. Entonces la Ponencia entabló otra ronda de deliberaciones secretas, durante las cuales se estudiaron estas enmiendas, incorporando algunas al texto. Hacia el final de esta segunda serie de negociaciones —según Manuel Fraga— habían quedado resueltos el 80 por ciento de los problemas constitucionales (120).

Algunos de los problemas sin resolver, sin embargo, se referían a cuestiones que podían ser muy conflictivas, como eran las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Durante las negociaciones sobre dos temas de ellas —a los que se referían los artículos, entonces, 15 y 25, sobre la separación de la Iglesia y el Estado y educación, respectivamente—, Peces-Barba abandonó la ponencia, abriéndose de este modo la posibilidad de que el segundo partido del país no diera su apoyo a la Constitución. Estos problemas pendientes

en respuesta a la petición de Felipe González durante una sesión del Pleno del Congreso el 26 de julio de 1977, se decidió que fuesen los representantes de los partidos quienes preparasen el primer borrador. (Intervención de Emilio Attard Alonso ante la Comisión Constitucional el 5 de mayo de 1978, en el *Diario de Sesiones*, número 59, página 2021. Véase también FELIPE GONZÁLEZ: *Socialismo es libertad*, pág. 237.

(118) GREGORIO PECES-BARBA: «Los socialistas y la Constitución», en *La izquierda y la Constitución*, pág. 6.

(119) *Ibid.*, págs. 7-8.

(120) Afirmación recogida en el *Informaciones* del 17 de marzo de 1978, pág. 4.

debían ser resueltos en las comisiones constitucionales y en el pleno de las Cortes, terrenos donde en 1931 las posiciones de los partidos se habían polarizado y se habían frustrado los intentos de compromiso.

Las primeras jornadas de debate público en la Comisión constitucional no parecieron justificar la táctica de haber dejado reposar estos problemas. Los artículos se aprobaban a un ritmo preocupantemente lento —aproximadamente uno por día— y lo que era peor a menudo por votaciones de 19 a 17, con UCD y AP imponiendo su «mayoría mecánica» (121), para derrotar enmiendas propuestas por los partidos de la izquierda. Si se hubiese continuado de este modo la Constitución hubiese contado con un respaldo popular aún más escaso que en 1931. De otro lado, el debate del artículo 15 —separación Iglesia-Estado— estuvo a veces presidido por el rencor (122), lo que llevó al diputado Oscar Alzaga a «lamentar tales votos apasionados y a pedir —que al tratar de estas cuestiones religiosas— por razón de la futura coexistencia, todos tratemos de abandonar todo tipo de pronunciamientos apasionados» (123). En estas condiciones las perspectivas de resolver con éxito problemas como la educación y el divorcio no eran favorables.

La noche del 22 de mayo —víspera del comienzo de los debates sobre el artículo 25, referente a la educación y considerado crucial— las deliberaciones volvieron a un terreno más reservado. Aquella noche tuvo lugar en un restaurante de Madrid una reunión negociadora de cuatro dirigentes de UCD y otros cuatro líderes del PSOE, en una atmósfera más propicia para la flexibilidad y el compromiso (124). Prácticamente se resolvieron todas las diferencias entre los dos partidos, quedando establecido firmemente en aquella noche el consenso sobre la Constitución. Este acuerdo implicaba com-

(121) OSCAR ALZAGA, *op. cit.*, pág. 57.

(122) Véase por ejemplo el enfrentamiento entre FRAGA (págs. 2483-2484) y Peces-Barba (pág. 2487), el 18 de mayo, en el *Diario de Sesiones*, núm. 69.

(123) *Diario de Sesiones*, núm. 69, pág. 2488, 18 de mayo de 1978.

(124) Dos de los representantes de UCD —el Vicepresidente del Gobierno, Fernando Abril, y el secretario de organización del partido, Rafael Arias Salgado—, habían sido anteriormente «independientes» con actitudes más o menos socialdemócratas; los otros dos —el portavoz parlamentario Pérez Llorca y el ponente Herro— eran más conservadores. También la delegación del PSOE era del más alto nivel y se encontraba equilibrada ideológicamente: estaba formada por Alfonso Guerra, secretario de organización del partido, el maximalista Luis Gómez Llorente, el moderado Enrique Múgica y el ponente Gregorio Peces-Barba. Los participantes socialistas manifestaron a la prensa al siguiente que estaban sorprendido por el grado de comprensión y flexibilidad mostrados por UCD durante la reunión, y dijeron que su actitud difería mucho de la mantenida durante los anteriores meses de debate (*El País*, 24 de mayo de 1978, pág. 10).

promisos en asuntos tan conflictivos como el aborto, el divorcio, la educación, las relaciones laborales y la objeción de conciencia al servicio militar. En la tarde del día siguiente fueron aprobados 26 artículos de la Constitución, quedando patentizado un nuevo estilo de toma de decisiones: las negociaciones delicadas se llevarían en adelante de modo reservado entre los representantes de los partidos importantes; el debate en el pleno sería rutinario, muy breve, evitando en la medida de lo posible los enfrentamientos dominados por un espíritu de rencor. De este modo, y observando los compromisos aludidos, pasó la Constitución por el Congreso de los Diputados.

No todos los partidos estaban completamente satisfechos con la nueva situación; Alianza Popular protestó por su exclusión de las negociaciones —en cuanto suponían de algún modo una violación del principio de «proporcionalidad»— y acabó rompiendo los compromisos que se contenían en el texto constitucional. A pesar de que durante las conversaciones UCD-PSOE se había consultado a todos los partidos importantes, los miembros de la indisciplinada delegación de AP abandonaron con carácter provisional la comisión (125). (En ese momento el líder del partido, Fraga, se encontraba en los Estados Unidos; posiblemente de haber asistido él a la sesión del 23 de mayo, Alianza Popular se habría comportado de modo diferente) (126). A partir de este momento Alianza Popular quedó apartada de la adopción de toda decisión seria. Cinco diputados de Alianza Popular respondieron votando contra la Constitución, pero en aquel momento el partido se encontraba tan internamente dividido que no se pensaba podría oponer una amenaza seria a la aprobación masiva de la Constitución por el electorado español.

La importancia de algunas de las reglas de decisión tratadas en este trabajo queda ilustrada por el casi fracaso de la Constitución en el Senado, cámara que contaba con un cierto número de miembros independientes, sin lazos con ningún partido, así como de personas elegidas por sus conexiones locales o regionales. Además, y de modo especialmente importante, la disciplina dentro de ciertas delegaciones —especialmente UCD— era laxa, produciéndose, al mismo tiempo, entre los senadores por un orgullo institucional un fuerte deseo de influir en la forma última de la Constitución. El líder de la UCD en el Senado, Antonio Jiménez Blanco, por ejemplo, afirmó que él y su grupo «no estaban dispuestos a que la Constitución pase como un

(125) Véase el comunicado hecho público por AP tras su salida, en *El País* del 25 de mayo de 1978, pág. 11.

(126) Santiago Carrillo, por ejemplo, afirmó que «con su presencia AP no hubiese tomado esta decisión tan precipitada y radical» (*Informaciones*, 25 de mayo de 1978, pág. 4).

mero trámite en el Senado, sin que sean reconsiderados algunos puntos que estimamos es preciso hacer» (127). En consecuencia, se introdujo un gran número de enmiendas incluso sobre los problemas más explosivos, cuya resolución había requerido largas y delicadas negociaciones en el Congreso de los Diputados. Durante los primeros días de debate público ante la comisión constitucional del Senado, los miembros de UCD lograron la modificación del artículo 10, planteando una obvia amenaza, aunque implícita, para el consenso en materias de educación (128). Pero el peligro mayor residía en las 75 enmiendas al artículo 27 —sobre educación— que fueron presentadas ante la Comisión y que eran en gran parte obra de los senadores de UCD. Los líderes del PSOE expresaron alarma y amenazaron con abandonar los acuerdos del 22 de mayo e introducir una amplia serie de enmiendas si dicho artículo sufría alguna modificación de importancia (129).

Se avecinaba un posible desastre. Pero por fortuna la renovación de las discusiones reservadas entre los portavoces de los partidos restableció el consenso y forzó a los senadores de UCD a retirar todas sus enmiendas a este artículo crucial. Aunque el paso de la Constitución a través del Senado —y de modo especial su comisión constitucional— fue todo menos tranquilo y sin incidentes (130) —en buena parte, creemos por causa de la poca disciplina de partido y por la tendencia perturbadora de considerar el debate

(127) *Informaciones*, 8 de agosto de 1978, pág. 3. Los senadores socialistas no compartían esta opinión: como explicó el portavoz Francisco Ramos: «Nosotros estábamos dispuestos a no cambiar ni una coma del texto aprobado en la Cámara Baja» (*Informaciones*, 24 de agosto de 1978). Gregorio Peces-Barba afirmaba más contundentemente: «Para el PSOE el texto constitucional es inamovible si no es para introducir ampliaciones y mejoras técnicas dentro del consenso... Las negociaciones en el Parlamento están totalmente cerradas» (*Informaciones* del 18 de agosto de 1978, pág. 3).

(128) Se modificó el artículo 10 para incluir una aceptación explícita de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyo texto contiene una referencia a la libertad de los padres a elegir «el tipo de educación que prefieran para sus hijos». Ello fue considerado como una perturbación del equilibrio tan difícilmente conseguido del artículo 27. El portavoz del PSOE, Francisco Ramos, manifestó: «La enmienda no tiene nada que ver con los derechos humanos y mucho con la gran cantidad de cartas que las escuelas privadas han hecho escribir a los padres en un esfuerzo por proteger un privilegio» (*Informaciones*, 24 de agosto de 1978, pág. 3).

(129) Para una muestra de estas amenazas del PSOE, véanse las manifestaciones de Javier Solana y Gregorio Peces-Barba en *Informaciones*, 24 de agosto de 1978, páginas 3-4, y por Alfonso Guerra en *Informaciones*, 8 de agosto de 1978, pág. 3.

(130) Se introdujeron numerosos cambios en el texto constitucional, algunos de los cuales —especialmente la aceptación del texto del PNV de la Disposición Adicional— produjeron caos y consternación momentáneos.

público como algo más que mero escaparate—, la reafirmación del liderazgo de partido en los momentos de crisis significó la permanencia del frágil consenso conseguido en el Congreso de los Diputados.

Es interesante preguntarse por las razones que movieron a la élite contemporánea española a trasladar el lugar de la toma de decisión del foro público a las discusiones reservadas e informales. Se podría sospechar que ello fue acordado conscientemente a la vista de las prácticas consociacionales seguidas con tanto éxito en Austria, Holanda y otros países, pero el examen de las declaraciones, libros, artículos y discursos parlamentarios de la élite política de más de un año, no nos ha permitido encontrar una sola muestra de apoyo en ese sentido; por el contrario, son centenares, literalmente hablando, las referencias históricas y los análisis de Derecho constitucional comparado (131). Sin embargo, es muy llamativa la similitud entre este estilo en la toma de decisiones y el que era dominante dentro de la Administración del Estado bajo el régimen de Franco (132). Posiblemente los líderes de UCD —varios de los cuales, incluyendo a Suárez y al vicepresidente del Gobierno Abril Martorell (133), habían sido altos cargos en la Administración del Estado bajo el régimen anterior— recurrieron en tiempos de crisis a este procedimiento porque en él se sentían cómodos y seguros. Tenemos, por consiguiente, una paradoja: la mayoría de las decisiones cruciales de los comienzos del nuevo régimen democrático se hicieron a través de procedimientos heredados del pasado predemocrático.

La adopción de las decisiones cruciales por medio de negociaciones reservadas entre un pequeño grupo de líderes políticos, en vez de a través de discusiones abiertas en los cuerpos legislativos, puede ser criticada como no democrática. Manuel Fraga, por ejemplo, se quejó diciendo que prefería que la Constitución fuese negociada «con luz y taquígrafos, democráticamente, y no a puerta cerrada o en los pasillos» (134). Pero opinión contraria y definitiva era la del socialista Alfonso Guerra: «Cuando hay que resolver un grave problema, el Parlamento no debe convertirse en una tribuna electoral» (135).

(131) Nos atreveríamos a decir que ello es consecuencia de la educación universitaria bajo el régimen de Franco: la ciencia política, en particular, tuvo un enfoque abrumadoramente jurídicista durante la mayor parte de la era franquista.

(132) Una descripción de ese estilo de toma de decisiones en los capítulos 5, 6, 7, y 8 de RICHARD GUNTHER, *op. cit.*

(133) Fernando Abril, por ejemplo, fue director general en el Ministerio de Agricultura, y fue interrogado en su calidad de tal en el estudio de Gunther.

(134) *Informaciones*, 14 de junio de 1978, pág. 3.

(135) *Informaciones*, 14 de julio de 1978, pág. 5.

DEMOCRACIA CONSOCIACIONAL Y POLITICA DE CONSENSO

¿Hasta qué punto puede la «política del consenso» ser considerada una variedad de la democracia consociacional? Obviamente la respuesta a esta pregunta depende del modo de definir el consociacionalismo: el caso español entra dentro de definiciones «amplias» del concepto, pero no se adecúa a criterios exigentes.

Arend Lijphart afirma que «la característica esencial de la democracia consociacional es no tanto algún dispositivo institucional en concreto cuanto el esfuerzo deliberado conjunto de las élites políticas por estabilizar el sistema» (136). Según esta definición amplia «la democracia consociacional significa gobierno por un grupo de élites que pretende convertir una democracia con una cultura política fragmentada en una democracia estable» (137). El comportamiento de la élite política española durante 1977-1978 está de acuerdo con la orientación general, así como con la mayoría de las «reglas del juego» que Lijphart considera características de la política holandesa durante su período consociacional: las élites españolas consideraron la redacción de la nueva Constitución como una cuestión de importancia (138); buscaron soluciones de compromiso a los problemas Iglesia-Estado sin conculcar los valores esenciales de ningún grupo importante (139); las negociaciones sobre los temas más difíciles eran llevadas a cabo por medio de «diplomacia en la cumbre» entre los líderes políticos más destacados —sobre todo Guerra y Abril (140)—, cuyas conversaciones tenían lugar en estricto secreto (141); los recortes —en las Comisiones de las Cortes y las sesiones del pleno— de la publicidad de los debates tendían a despolitizar los problemas (142). Y —en conformidad parcial con el criterio de proporcionalidad de Lijphart (143)— el acceso y la influencia en el proceso de la toma de decisiones se establecía, de ordinario, en función de la representación de cada partido en las Cortes.

No hemos catalogado el proceso constituyente español como un ejemplo de democracia consociacional porque manifiestamente hay otros rasgos de

(136) AREND LIJPHART: «Consociational Democracy», en *World Politics*, vol. 21, número 2, 1969, reimpresso en McRAE, *op. cit.*, pág. 76.

(137) *Ibid.*, pág. 79.

(138) «Rule I: The Business of Politics», en AREND LIJPHART: *The Politics of Accommodation*, págs. 123-124, 2.ª edición en rústica.

(139) «Rule II: The Agreement to Disagree». *Ibid.*, págs. 124-125.

(140) «Rule III: Summit Diplomacy». *Ibid.*, págs. 126-127.

(141) «Rule VI: Secrecy». *Ibid.*, págs. 131-134.

(142) «Depoliticization». *Ibid.*, págs. 129-130.

(143) «Rule IV: Proportionality». *Ibid.*, págs. 127-129.

los sistemas consociacionales que faltan en él; pero creemos que la política del consenso es «cuasi consociacional». Mientras el acceso a la palestra de la toma de decisiones era proporcional, más o menos, a la fuerza de cada partido según los resultados de las elecciones de 1977, tal proporcionalidad no se aplicaba con la misma amplitud que en otros países: así, no se aplicaba a la hora de determinar la composición o distribución de puestos del Gobierno, que continuó siendo un Gobierno minoritario de UCD durante el período constituyente; el principio de la proporcionalidad tampoco implicó reparto alguno en los cargos secundarios de la Administración (144), como en el caso austríaco (145); ni se negoció la distribución de los recursos financieros escasos entre los diversos grupos sociales, excepto en la medida que los pactos de la Moncloa —acuerdo interpartidista en el que los sindicatos socialistas y comunistas fueron inducidos a restringir sus demandas salariales y sus actividades huelguísticas a cambio de reformas fiscales y político-institucionales— se consideren con influencia duradera en la distribución de los ingresos; por último, la exclusión de AP desde los últimos estadios de las negociaciones, y la no presencia del Partido Nacionalista Vasco en la Ponencia, suponían desviaciones considerables del principio de proporcionalidad —y llevó, según nuestro punto de vista, a importantes contingentes en su seno a rechazar partes de la nueva Constitución— (146). Además de estas limitaciones de comprensión, la política del consenso aparecía restringida temporalmente: con la excepción del PCE, que pedía la formación de un

(144) Los «equipos» ministeriales —subsecretarios, directores generales— siguieron siendo reclutados personalmente por los ministros, ya del seno de los «cuerpos» de la Administración del Estado o a través de conexiones políticas o del clientelismo con personas no pertenecientes a la burocracia. (Sobre las prácticas de reclutamiento bajo el régimen franquista, véase: GUNTHER, *op. cit.*; KENNETH MEDHURST: «The Civil Service», en *Government in Spain*, Oxford, Pergamon Press, 1973; AMANDO DE MIGUEL: «Una élite funcionarial», en *Sociología del franquismo*, Barcelona, Editorial Euros, 1975, y ANDRÉS DE LA OLIVA DE CASTRO y ALBERTO GUTIÉRREZ REÑÓN: «Los cuerpos de funcionarios», en *Sociología de la Administración Pública española*, Anales de Moral Social y Económica, núm. 17, Madrid, Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, 1968.

(145) Véase P. G. J. PULZER: «The Legitimizing Role of Political Parties: The Second Austrian Republic», en *Government and Opposition*, vol. 4, núm. 3, 1969, y MCRAE, *op. cit.*, págs. 175-176.

(146) El diputado del PNV, Kepa Sodupe, dijo a propósito del punto muerto en las negociaciones entre UCD y el PNV sobre la autonomía regional (cuestión que estudiaremos en un próximo trabajo): «Una gran parte de las dificultades que están surgiendo ahora son consecuencia de la exclusión del PNV durante los diez meses en que se elaboró la Constitución, en los que los demás grupos pudieron ser oídos y tuvieron oportunidad de participar en el consenso y decidir con su voto» (*Informaciones*, 20 de junio de 1978, pág. 5).

Gobierno amplio de «Concentración nacional», ningún partido importante deseaba prolongar la política de consenso tras el fin del período constituyente. UCD y PSOE en especial estaban ansiosos por completar la Constitución de modo que pudieran comenzar a practicar lo que Di Palma llama la «alternancia» en el Gobierno (147).

El modelo, descrito en este trabajo, de relaciones entre las élites se consideraba temporal y exclusivamente apropiado para el proceso constituyente. En efecto, las elecciones generales y municipales de marzo y abril de 1979 han sido «típicamente competitivas» (148). Por último, la estructura social de España tras la muerte de Franco no estaba «polarizada»: aunque algunas divisiones —a nivel de masas— se reforzaban mutuamente, como en Holanda y Austria, los niveles extraordinariamente bajos de afiliación a organizaciones en la España contemporánea y la estructura transversal del sistema educativo bajo el régimen de Franco diferenciaban la sociedad española de las diferentes democracias consociacionales.

Sin embargo, no deberían ser pasadas por alto las similitudes entre la política española del consenso y las características de la democracia consociacional en lo que se refiere al comportamiento de las élites. La adhesión a las reglas de juego, descritas por Lijphart y otros parece haber conseguido —al menos respecto a los problemas religiosos tradicionalmente tan conflictivos (149)— transformar una sociedad dividida en una sociedad democrática que promete ser estable. Al revés que sus predecesores de 1931, las élites contemporáneas españolas han conseguido una «Constitución fruto de la cooperación de todas las fuerzas políticas» (150).

Traducción de JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA (Dr. M. Sc.).

(147) Ya el 5 de abril de 1978, el primer ministro, Suárez, por ejemplo, declaraba que tan pronto como se hubiera acabado el proceso constituyente, habría una vuelta competitiva. (Intervención en el Congreso de los Diputados, según *Informaciones*, 6 de abril de 1978, págs. 3-4.) Sobre la «alternancia», véase GIUSEPPE DI PALMA: «Left, Right, Left, Right, or Centre? On the Legitimation of Parties and Coalitions in Southern Europe», ponencia presentada en la Conferencia sobre la Política de la Europa Mediterránea, IPSA, Atenas, mayo-junio de 1978.

(148) Tanto en las elecciones legislativas del 1 de marzo como en las municipales del 3 de abril cada partido se ha presentado por separado. Sin embargo, en la formación de los Ayuntamientos —tras las elecciones de abril— se han constituido coaliciones en base a la similitud de ideologías y programas, de modo parecido a lo que ocurrió con el Frente Popular (esto es Socialistas y Comunistas frente a UCD y la derecha).

(149) El problema no resuelto de la autonomía en el País Vasco supone todavía una seria amenaza para la estabilidad del nuevo régimen.

(150) De unas declaraciones a la prensa de Antonio Hernández Gil —presidente de las Cortes— publicadas en *Informaciones*, 9 de octubre de 1978, pág. 4.

