

## EL PROCESO CONSTITUYENTE ESPAÑOL \*

Por RICHARD GUNTHER

El proceso constituyente que se desarrolló en España tras la muerte de Francisco Franco supuso nada menos que la creación de un régimen completamente nuevo. Las transformaciones sociales e institucionales que tuvieron lugar se sitúan entre las más trascendentes de las acaecidas en una moderna sociedad industrial. El éxito de aquellos esfuerzos no debe menospreciarse, especialmente si se tiene en cuenta que disputas no resultas sobre decisiones tradicionalmente controvertidas, tales como la monarquía, las relaciones Iglesia-Estado, los conflictos de clase y el grado de centralización política y administrativa del Estado, habían socavado seriamente la legitimidad de varias de entre las diez constituciones españolas anteriores y habían contribuido al estallido de la Guerra Civil.

En el presente artículo se examinará el proceso constituyente de 1977-1978 y se intentará determinar hasta qué punto la nueva Constitución espa-

---

\* Trabajo presentado a la conferencia sobre «The Politics of Constitution-Making: Varieties of National Experience», Reunión Anual de la Association of Centres for the Study of Federalism, Kingston, Ontario, 15 al 18 de diciembre de 1981. (Publicado en RICHARD SIMON y KEITH BANTING, eds., *The Politics of Constitution-Making: Varieties of National Experience*, Londres, MacMillan, 1984.)

Este material se basa en una investigación financiada por la National Science Foundation con ayuda núm. SOC77-16451. Las opiniones, descubrimientos y conclusiones o recomendaciones expresados en el presente artículo son los del autor y no reflejan necesariamente las opiniones de la National Science Foundation. Puesto que éste constituye un primer borrador, el autor agradece los comentarios y las críticas, pero se ruega no sea citado sin permiso del autor.

Al autor le gustaría reconocer la asistencia, colaboración y/o consejo prestados a Roger Blough, Giacomo Sani, Goldie Shabad, Juan J. Linz, Manuel Gómez Reino, Darío Vida Carro, Francisco Orizo y al personal de Data, S. A., así como al apoyo financiero adicional prestado por el Comité Conjunto de Intercambio Cultural entre España y Estados Unidos.

ñaola ha resuelto o regulado satisfactoriamente las decisiones constitucionales tradicionalmente conflictivas. Se examinarán también algunos aspectos del entorno político y del proceso constituyente, *per se*, que hayan contribuido al éxito o al fracaso en la promulgación de una Constitución que resultara admisible para todos los sectores significativos de la sociedad española.

#### DEMANDAS BASICAS EN EL PROCESO CONSTITUYENTE

Varios aspectos del régimen franquista pueden considerarse como asuntos pendientes implícitos cara a un cambio estructural. Ese régimen se basaba, en gran medida, en una reacción pendular contra todo aquello que se había estimado como debilidad de las instituciones o de la política de la II República (1). Al fundar un nuevo régimen, tras el colapso de la II República con la Guerra Civil de 1936-1939, la elite franquista revocó muchas de las reformas emprendidas por aquella inestable democracia y creó instituciones que resultaban anacrónicas dentro del contexto de la España urbanizada e industrializada de los años setenta. Entre las características del régimen franquista que se modificarían durante el proceso constituyente de 1977-1981 se encontraría su autoritarismo (específicamente la prohibición contraria a los partidos políticos competitivos y la ausencia de los derechos civiles y políticos básicos), su confesionalismo, su corporativismo o sistema «vertical» de organización del trabajo y la extrema centralización de la actividad decisoria. La monarquía instaurada por el anciano Generalísimo en 1967 fue otra de las materias objeto de debate sobre la base de que constituía una herencia del pasado autoritario. Una cuestión crítica que gravitaba sobre los procesos constituyentes hacía referencia a si esos asuntos podrían resolverse o regularse de forma satisfactoria para los principales grupos sociales y polí-

---

(1) Para una más amplia información sobre la debilidad de la II República y los orígenes de la Guerra Civil, véanse GERALD BRENAN: *The Spanish Labyrinth*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976 (trad. esp.: *El laberinto español*, Ruedo Ibérico, París, 1962; Barcelona, 1977); GABRIEL JACKSON: *The Spanish Republic and the Civil War: 1931-1939*, Princeton, Princeton University Press, 1965 (trad. esp.: *La República española y la Guerra Civil: 1931-1939*, Crítica, Barcelona, 1979); STANLEY PAYNE: *The Spanish Revolution*, Nueva York, WW Norton, 1970 (trad. esp.: *Revolución y Guerra Civil en España*, Júcar, 1979); EDWARD MALEFAKIS: *Agrarian Reform and Peasant Revolution in Spain*, New Haven, Yale University Press, 1970 (trad. esp.: *Reforma agraria y revolución campesina en España*, Ariel, Barcelona, 1976). Y un breve resumen de estos argumentos, en RICHARD GUNTHER: *Public Policy in a No-Party State: Spanish Planning and Budgeting in the Twilight of the Franquist Era*, University of California Press, 1980, cap. I.

ticos de España o, por el contrario, se tratarían (como sucedió en la Constitución de la II República) de tal forma que fueran rechazados por sectores significativos de la sociedad española y de ese modo socavar la legitimidad o estabilidad del nuevo régimen. En pocas palabras: ¿podría lograrse un consenso de la opinión con respecto a las instituciones básicas de la nueva democracia o podría la falta de consenso respecto a los problemas básicos amenazar su existencia?

El régimen autoritario del general Franco suprimió los partidos políticos competitivos (sobre la base de que la lucha partidista había dividido artificialmente España y minado el poderío y la unidad nacional), creando en su lugar un único Movimiento Nacional (el cual, al comienzo de los años setenta, había sido reducido a la categoría de una burocracia con funciones de patronazgo, que no desempeñaba ninguna función política relevante) (2). El Ministerio del Interior y los tribunales militares restringieron y regularon los derechos de asociación y de reunión, de forma que se impedía toda actividad política como no fuera en la estricta clandestinidad o en el reducto, en algún modo más autónomo, de alguna gran comunidad universitaria (e incluso ahí con considerable riesgo para el individuo) (3). Se acabó con la censura previa de las publicaciones a raíz de las reformas parciales del ministro de Información y Turismo, Manuel Fraga Iribarne, pero la amenaza permanente de persecución posterior o de cierre definitivo actuaron como frenos para los editores que quisieran expresar abiertamente sus opiniones políticas (4). Y, por último, el reclutamiento de virtualmente todos los puestos políticos importantes se realizaba mediante decisión superior y no por sufragio universal (5). Naturalmente, esas prácticas e instituciones autoritarias serían modificadas o eliminadas al crearse una democracia a la muerte de Franco. Mientras que muchos de esos cambios no parecían controvertidos, algunos asuntos concretos (tales como la redacción de una ley electoral o la legaliza-

---

(2) Véanse STANLEY PAYNE: *Falange*, en «Stanford Studies in History, Economics and Political Science», núm. 22 (Stanford Calif., Stanford University Press, 1961), y JUAN J. LINZ: *From Falange to Movimiento-Organización: The Spanish Single Party and the Franco Regime*, en SAMUEL HUNTINGTON y CLEMENTE MOORE (eds.): *Authoritarian Politics in Modern Society: The Dynamics of Established One-Party Systems*, Nueva York, Basic Books, 1970.

(3) Véase J. M. MARAVALL: *Dictatorship and Political Dissent: Workers and Students in Franco's Spain*, Londres, Tavistock, 1978.

(4) Por ejemplo, en 1971 se cerró el diario madrileño *Madrid* a causa de sus informaciones políticas.

(5) Sobre descripciones del reclutamiento de elites bajo el régimen de Franco, véanse KENNETH MEDHURST: *Government in Spain, The Executive at Work*, Oxford, Pergamon Press, 1973, y GUNTHER: *op. cit.*, cap. I.

ción del Partido Comunista) resultaron una potencial fuente de controversias.

En consonancia con la hostilidad de Franco hacia el concepto de conflicto social institucionalizado, se suprimieron los sindicatos de clase (6). En su lugar, los intereses laborales estuvieron «representados» por unos sindicatos corporativos. Estas organizaciones «verticales» (a las que se veían impedidos a pertenecer trabajadores y empresarios) estuvieron dominadas por miembros del Movimiento Nacional, y, para la mayoría, resultaban ineficaces e ilegítimos portavoces de los intereses obreros (7). Las huelgas se consideraban ilegales, pero, en cambio, se garantizaba a los trabajadores una cierta seguridad en el trabajo, por cuanto el despido resultaba difícil y costoso para los patronos. La falta de legitimidad de las organizaciones laborales del régimen, unida a las difundidas actividades clandestinas de los líderes sindicalistas socialistas (a través de la Unión General de Trabajadores) y a los activistas de la unión comunista (quienes se habían hecho con éxito con la infraestructura de las «Comisiones Obreras» de los años sesenta y las habían convertido en el más extendido sindicato clandestino en el período de transición a la democracia), ponía de manifiesto que la reforma laboral sería uno de los principales objetivos del calendario constitucional del nuevo régimen (8). La relevancia de estos asuntos se incrementó a raíz de la enorme ola de huelgas durante el año siguiente a la muerte de Franco (9).

De igual forma se puso en tela de juicio la posición privilegiada de la Iglesia católica española durante el reciente proceso constituyente. Como reacción contra la política anticlerical y a la Constitución de la II República, y en agradecimiento por su ayuda a los religiosos españoles y a la Iglesia durante la Guerra Civil, Franco volvió a establecer el catolicismo como la religión oficial del Estado, ofreciéndole el monopolio sobre matrimonios y

---

(6) Véanse MARAVALL: *op. cit.*, y GUNTHER: *op. cit.*, cap. I.

(7) Véanse JUAN J. LINZ y AMANDO DE MIGUEL: *Los empresarios ante el poder público*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1966, y GUNTHER: *op. cit.*, cap. VIII.

(8) Véanse EQUIPO DE ESTUDIOS (IGNACIO FERNÁNDEZ DE CASTRO, director): *El movimiento obrero y sus organizaciones sindicales en los años setenta*, en «Documentación Social: Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada», núm. 22 (abril-junio 1976); también J. M. MARAVALL: *op. cit.*

(9) RAYMOND CARR y JUAN PABLO FUSI: *Spain: Dictatorship and Democracy*, Londres, George Allen and Unwin, 1979, pág. 210; véase también J. M. MARAVALL: *op. cit.*, pág. 33.

(10) Véanse E. J. HEUBEL: *Church and State in Spain: Transitions Toward Independence and Liberty*, en «Western Political Quarterly», vol. 30 (marzo 1977); ALFRED FIERRO BARDAJI: *Political Positions and Opposition in the Spanish Catholic Church*, en «Government and Opposition», vol. 11, núm. 2 (Spring, 1976), y GUNTHER: *op. cit.*, capítulo I.

entierros, reinstaurando los subsidios estatales a la Iglesia, garantizando a los funcionarios eclesiásticos una posición dominante dentro del sistema educativo y declarando ilegal el divorcio. Por su parte, se concedió a Franco un importante papel en el nombramiento de obispos. No sólo resultaban ciertas facetas de esta relación censurables para la élite constituyente, sino que incluso miembros de la Iglesia se sentían a disgusto con tan estrechos lazos con el Estado, y ya en 1971 comenzaron a lanzar peticiones de mayor autonomía (11). Sin embargo, es importante destacar que en este proceso de separación el Estado no fue tan lejos como para indisponer a los religiosos españoles con el nuevo régimen, tal y como había ocurrido durante la II República (12).

La posición de Juan Carlos —sucesor de Franco en la jefatura del Estado— también estuvo temporalmente en peligro. Varios partidos políticos (de forma destacada los dos partidos más amplios de la izquierda: el socialista PSOE y el comunista PCE) se oponían, por tradición, a cualquier forma de monarquía, y muchos de sus líderes creían (tal como patentizó un diputado socialista en 1978) que, «en España, libertad y democracia llegaron a tener un solo nombre: ¡República!» (13). El líder del PCE, Santiago Carrillo, llegó incluso a predecir que los historiadores se referirían a Juan Carlos I como «Juan el Breve». El rechazo de la monarquía, sin embargo, habría excluido, al menos parcialmente, una vía evolutiva hacia la democracia y habría molestado, sin necesidad, a significativos sectores de la sociedad española, como sucedió en 1931 (14).

Sin duda, las mayores dificultades a las que se enfrentaron los padres del presente régimen concernían a las demandas en favor de una autonomía política y administrativa de los partidos regionalistas o micronacionalistas. España no es lingüística o culturalmente una sociedad homogénea. Incluye considerables poblaciones cuya primera lengua no es el castellano y que no se consideran necesariamente como españoles: un reciente muestreo señala que el 86 por 100 de la población de Galicia (con un total de 2,9 millones de personas) exige hablar gallego; el 78 por 100 de los habitantes de Cataluña (con

(11) Véanse HEUBEL: *op. cit.*, pág. 135, y FIERRO: *op. cit.*, págs. 200-201.

(12) Véase R. GUNTHER y R. A. BLOUGH: *Conflicto religioso y consenso en España: Historia de dos Constituciones*, en «Revista de Estudios Políticos», núm. 14 (marzo-abril 1980), posteriormente publicado como *Religious Conflict and Consensus in Spain: A Tale of Two Constitutions*, en «World Affairs», vol. 143, núm. 4 (primavera 1981).

(13) Citado por L. G. LLORENTE en el Congreso de los Diputados, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados; Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades públicas*, 11 de mayo de 1978, págs. 2195-2197.

(14) Véase A. MORI: *Crónica de las Cortes Constituyentes de la II República Española*, Madrid, Aguilar, 1933, vol. IV, págs. 350-353.

un total de casi seis millones de personas) exige hablar catalán; el 68 por 100 de los valencianos (3,6 millones en total) exige hablar valenciano, y el 31 por 100 de la población de Euskadi (2,2 millones) exige hablar la lengua vasca, el euskera (15). A finales del siglo XIX brotaron movimientos micronacionalistas en varias regiones, y en 1936 habían llegado a ser lo suficientemente fuertes como para poder mantener las cargas de una autonomía regional en Cataluña y en Euskadi y un compromiso del último gobierno republicano para dotar también de autonomía a Galicia (16). Por el contrario, el régimen español nacionalista del general Franco se mostró implacablemente hostil hacia lo que se percibía como el desmembramiento de la nación española bajo la República y abrogó aquellos acuerdos. Bajo el régimen franquista se suprimió todo vestigio de autonomía regional política y administrativa (excepto en dos provincias que ayudaron a Franco durante la Guerra Civil) (17). La centralización del poder decisorio era tan extrema, que incluso decisiones referentes a ubicación de escuelas y otros proyectos de inversión de capital estatal se tomaban en Madrid y no en las localidades afectadas (18). El resurgir de organizaciones políticas micronacionalistas y de cierta violencia política (incluyendo el asesinato del primer ministro) durante los últimos días del régimen franquista puso de relieve que esas demandas de reestructuración del Estado español deberían abordarse durante el proceso constituyente. Pero también resulta obvio que sería enormemente difícil lograr un compromiso satisfactorio tanto para los terroristas nacionalistas vascos, que pedían la completa independencia de España, por una parte, como para los nacionalistas españoles en instituciones clave, como el ejército, por otra.

---

(15) Estos datos se corresponden a los porcentajes de encuestados, que exigían hablar en sus lenguas regionales en unas series de 5.439 entrevistas con ciudadanos españoles, recogidas en un muestreo al azar por regiones, celebrado a fines de la primavera de 1979 por DATA, S. A. Ese estudio lo financió generosamente la National Science Foundation y se realizó bajo la dirección de Giacomo Sani, Goldie Shabad, Kristi Andersen y Richard Gunther. El autor agradece su colaboración a Juan J. Linz, al personal de DATA y a sus compañeros del Ohio State.

(16) Véanse STANLEY PAYNE: *Basque Nationalism*, Reno Nev., University of Nevada Press, 1975; ID.: *Catalan and Basque Nationalism*, en «Journal of Contemporary History», vol. 6, núm. 1 (1971), y JUAN J. LINZ: *Early State-Building and Late Peripheral Nationalisms Against the State: The Case of Spain*, en STEIN ROKKAN y S. N. EINSENSTADT: *Building States and Nations*, Beverly Hills, Sage Publications, 1973.

(17) Para una descripción de la limitada autonomía fiscal de Alava y Navarra, véase el capítulo V de JUAN A. CREMADES: *Le système fiscal espagnol*, París, Librairies Techniques, 1969.

(18) Para una descripción y análisis de programa de inversiones del régimen franquista, véase GUNTHER: *Public Policy...*, cit., cap. VIII.

## PROTAGONISMO Y PROCESO

La actual Constitución española fue elaborada por las Cortes entre agosto de 1977 y octubre de 1978 y ratificada por referéndum popular en diciembre de 1979. Sin embargo, un enfoque exclusivo hacia estos procedimientos formales no conseguiría cubrir todos los pasos cruciales de la transición del autoritarismo franquista a la actual monarquía democrática: tanto antes como después de la etapa parlamentaria del proceso constituyente se tomaron importantes decisiones que sentaron precedentes que influyeron de forma importante en el texto constitucional o que trasladaron el vago lenguaje constitucional a términos específicamente institucionales. Por añadidura, al seguir algunos de estos acontecimientos hasta el presente será posible comprobar mejor el grado en que los compromisos constitucionales han resuelto efectivamente las demandas enunciadas anteriormente o, al menos, reducido los motivos de discordia a condiciones aceptables. De este modo, aun cuando este artículo se refiere en primer lugar a las etapas parlamentarias formales constituyentes, se prestará también alguna atención tanto a los anteriores como subsiguientes procesos constituyentes durante el período 1977-1981.

La transición a la democracia comenzó verdaderamente en julio de 1976 con la designación de Adolfo Suárez como primer ministro (un joven y relativamente desconocido producto del Movimiento Nacional, quien anteriormente había sido director general de Televisión y ministro del Movimiento Nacional en el primer gobierno después de Franco). Dentro de un impresionante despliegue de habilidad política (y con la estrecha colaboración del Rey y de Torcuato Fernández-Miranda, presidente de las Cortes y del Consejo del Reino), Suárez persuadió a las antiguas Cortes orgánicas para que cometieran un suicidio institucional al aprobar la Ley para la Reforma Política en octubre de 1976. Esta ley establecía el procedimiento para las futuras reformas políticas que llevarían a cabo unas Cortes elegidas. Lo más significativo era que legitimaba el proceso de reforma (a los ojos de muchos franquistas) iniciando ese cambio político de acuerdo con los procedimientos formales establecidos por el propio régimen franquista. La vía evolutiva hacia el cambio favorecía también el proceso constituyente al asegurar que el cambio tendría lugar en un entorno político e institucional relativamente estable y no en el marco de un caótico vacío político. El diputado comunista Jordi Solé Tura escribía que, en comparación, «los tres grandes momentos constituyentes de signo democrático de nuestra historia constitucional tenían, pues, en común una situación de vacío institucional, una quiebra radical del poder dinástico, una súbita irrupción de importantes sectores del pueblo en la es-

cena política, una crisis militar y una correlación de fuerzas favorable a los grupos de mayor voluntad transformadora radical» (19). Esta naturaleza evolutiva significó también que sectores importantes del régimen franquista desempeñaran un papel activo en el proceso constituyente (más que situarse en una línea de amargos opositores al régimen) y, como resultado, las negociaciones constitucionales tendrían unas mayores oportunidades de lograr compromisos políticos aceptables por todos los grupos políticos importantes.

Importantes decisiones recogidas en reales decretos promulgados por el primer gobierno Suárez durante sus once meses de existencia también tuvieron importantes implicaciones para la futura Constitución. Primero, se aplicaron amnistías a los presos políticos: mientras que en muchos casos la excarcelación de personas acusadas de terrorismo exacerbaron los problemas de orden público en los últimos años, también es cierto que la excarcelación de muchas personas acusadas de penas de carácter político o laboral bajo Franco removió lo que hubieran sido serios obstáculos para la legitimidad del nuevo régimen, y convirtió a iniciales oponentes al proceso de reforma política gradual (aquellos que favorecían la «ruptura» total) en colaboradores de ese proceso. Dicha transformación resultó especialmente notable en el caso del Partido Comunista de España. Segundo, se abolieron los sindicatos verticales y se reconoció, *de facto*, a los sindicatos de clase como legítimos portavoces de los intereses de los trabajadores. En 1978, antes de acabar el proceso constituyente, se celebraron elecciones sindicales libres. Tercero, se disolvió el Movimiento Nacional y se permitió a los partidos políticos competitivos (alrededor de 150 de ellos hacia junio de 1977) funcionar abierta y legalmente. La autorización de partidos políticos sin apenas restricciones, retrospectivamente, puede contemplarse positivamente, pero no sin desventajas: por un lado, se autorizaron algunos partidos antidemocráticos (tales como Herri Batasuna, estrechamente ligado a la organización terrorista vasca ETA militar, y Fuerza Nueva, implicado en el terrorismo de extrema derecha, y que había servido como infraestructura de aspirantes a golpistas) comprometidos en acciones desestabilizadoras del nuevo régimen; pero, por otro, la legalización de partidos como el eurocomunista PCE e incluso la «maoísta moderada» Organización Revolucionaria de Trabajadores llevó a potenciales oponentes al régimen al juego político democrático y les indujo a actuar como leales defensores del régimen. Finalmente, la Ley Electoral, aprobada mediante decreto gubernamental (pero tras consultar a varios portavoces de la oposición), logró equilibrar el deseo de crear un sistema partidista relativamente

---

(19) J. SOLÉ TURA: *La Constitución y la lucha por el socialismo*, en *La izquierda y la Constitución*, Barcelona, Edicions Taula de Canvi, 1978, págs. 19-20.

simplificado (esto es, un sistema no fragmentado que pudiera facilitar la formación de coaliciones de gobierno estables dentro de las Cortes), en contra de la necesidad de favorecer un buen grado de representación de los partidos en las Cortes (cuya ausencia podía conducirles a un rechazo del nuevo régimen).

De este modo, el comportamiento y la política del primer gobierno Suárez tuvo una influencia significativa en el proceso de construcción formal del nuevo régimen. Al optar por la vía de la evolución más que por una clara ruptura con el pasado, Suárez y el Rey hacían que disminuyeran las oportunidades de que el nuevo régimen fuera abiertamente rechazado por aquellos que habían apoyado el franquismo (20). Al conceder la amnistía a aquellos acusados de actos no considerados ilegales por un régimen democrático y al legalizar casi todos los partidos que lo solicitaron, el gobierno Suárez contribuyó a alejar la posibilidad de que anteriores grupos clandestinos de oposición rechazaran el nuevo régimen sobre la base de que no se les concedía ningún papel dentro del mismo.

La Ley Electoral, promulgada por decreto de marzo de 1977, tuvo un impacto aún más específico sobre el proceso constituyente: determinó con precisión qué partidos formarían parte de los debates parlamentarios sobre la constitución y el peso de sus votos respectivos. La Ley Electoral propuesta para el Congreso de los Diputados se basaba en un sistema de representación proporcional, utilizando las provincias como circunscripción electoral y atribuyendo los escaños a cada partido conforme al sistema d'Hondt. El efecto neto del reducido número de miembros del Congreso (350), el gran número de circunscripciones (las 50 provincias), el mínimo de escaños asignados incluso para las provincias menos pobladas y el sistema d'Hondt de adjudicación de escaños conducía a la sobre-representación de los dos partidos mayores, a infra-representar a los pequeños partidos con bases geográficamente dispersas y a una satisfactoria representación o a una cierta sobre-representación de los partidos con bases de apoyo geográficamente concentradas (tales como el micronacionalista PNV en las provincias vascongadas y la coalición electoral PDC en Cataluña). La Ley Electoral del Senado era completamente diferente. Asignaba cuatro escaños a cada provincia, con independencia de su población, y permitía a cada votante dar tres votos. En muchas provincias esto significaba que los partidos o coaliciones electorales con un número

---

(20) Un análisis basado en un amplio estudio sobre la medida en la cual la no oposición de aquellos que albergaban sentimientos profranquistas contribuyó a la legitimidad del nuevo régimen. Cfr. JUAN J. LINZ: *The Legacy of Franco and Democracy*, artículo presentado en el simposio sobre «Cambio social en la España de Franco», Werner Reimers Foundation, Bad Homburg, Alemania Occidental, junio de 1981.

significativo de simpatizantes podían obtener tres de los cuatro senadores del distrito. Junto a ellos, el Rey había de designar a 41 senadores. En la siguiente tabla podrá apreciarse la formación resultante de las fuerzas políticas en las dos Cámaras de las Cortes:

## CORTES CONSTITUYENTES DE 1977-1979 (21)

PARTIDO	Porcentaje de votos	CONGRESO		SENADO	
		Escaños	Porcentaje de escaños	Escaños	Porcentaje de escaños
UCD ... ..	34,7	165	47	106	43
PSOE * ... ..	33,7	124	35	48	19
PCE ... ..	9,2	20	6	0 **	—
AP ... ..	8,3	16	5	2	1
PDC ... ..	2,8	11	3	—	—
PNV ... ..	1,6	8	2	—	—
Indep. y otros ... ..	—	6	2	91	37

\* Incluye al PSP, que se unió al PSOE en mayo de 1978.

\*\* El único senador del PCE (representante por Asturias) dimitió por razones de salud antes del comienzo de las negociaciones constitucionales.

Estas leyes electorales tuvieron importantes consecuencias con respecto a las negociaciones constitucionales de 1977-1978. Tal como indicaré en las conclusiones del presente artículo, esas consecuencias fueron predominantemente favorables en el caso del Congreso de los Diputados y desfavorables para la resolución o regulación de conflictos en el Senado.

En el Congreso se produjo un equilibrio razonable entre los, en muchos casos, contradictorios fines de favorecer la representación de todos los grupos políticos significativos y de reducir el número de tales grupos a una minoría operativa. En el nivel estatal surgieron cuatro partidos principales, que abarcaban el espacio ideológico del eurocomunismo al franquismo. Estos eran el Partido Comunista de España (cuyo líder era decididamente eurocomunista, pero cuyas bases cuentan con minorías significativas de leninistas, pro-soviéticos, micronacionalistas y socialdemócratas), el Partido Socialista Obrero Español (en el que se encuentran maximalistas y socialdemócratas, pero cuyos líderes se adhieren al estilo de socialismo de Mitterrand/Palme/Brand), el partido del gobierno, Unión de Centro Democrático (con un liderazgo centrista-socialdemocrático, pero con una base muy heterogénea de socialdemócratas, «liberales», ex franquistas y una pluralidad de cristianodemócratas),

y Alianza Popular (dominada por el intermitentemente progresista Manuel Fraga Iribarne, pero cuya delegación parlamentaria en 1977 incluía a algunos impenitentes del ala derecha del franquismo). Además, dos partidos regionalistas se erigían con una notable representación en el Congreso. El más extenso partido vasco, el Partido Nacionalista Vasco, era un partido cristiano demócrata, pero en la actualidad incluye a algunos centristas socialdemócratas entre sus líderes; sin embargo, la característica más sobresaliente de su ideología es su nacionalismo vasco, respecto al cual ha mostrado una ambigüedad considerable, con algunos de sus líderes (tal como Carlos Garaicoechea, antes presidente del partido y después jefe del gobierno regional vasco), articulando moderadas demandas pro autonómicas, y otros (como el ex jesuita Xavier Arzallus, el portavoz del Grupo Parlamentario Vasco, después presidente del partido) en ocasiones lanzando demoledores ataques verbales contra el Estado español, a veces ofreciendo apologías implícitas del terrorismo de ETA y siempre mostrando ambivalencia sobre los objetivos finales, esto es, sobre si el partido quedaría satisfecho con la autonomía dentro del Estado español o si conservaría su sueño de un Estado-nación vasco independiente (22). El segundo partido regional importante es la Convergencia Democrática de Cataluña (principal componente de la coalición electoral PDC en 1977). Dentro de la dimensión ideológica izquierda-derecha, la CDC es centrista socialdemócrata, con un importante componente de liberalismo. Su nacionalismo resulta menos ambiguo que el del PNV, en tanto que nunca ha expresado demandas en favor de la independencia (23). No obstante, en ciertas áreas, tales como el *status* del catalán dentro de la región, la CDC es, de hecho, en cierto modo más radical que su contrapartido vasco (24).

En el Senado, sin embargo, no se dio ni el criterio de representatividad ni el de simplificación numérica. La UCD obtuvo un buen nivel de representación en esa Cámara, mientras que el PSOE se vio enormemente infra-representado y el PCE y AP apenas tuvieron representación. La violación de este principio de representatividad, como demostraré posteriormente, comprometía seriamente los esfuerzos de resolución de conflictos del Senado. De este

(21) Datos tomados de *Informaciones* de 14 enero 1978.

(22) Véanse, por ejemplo, las declaraciones de XABIER ARZALLUS en *Informaciones* de 9 agosto 1978, pág. 2, y 14 octubre 1978, pág. 3, y también en *ABC*, edición semanal aérea, 17 agosto 1978, pág. 18.

(23) Como vía de comparación con Arzallus, véanse las declaraciones de JORDI PUJOL y los favorables comentarios hacia las mismas en *ABC*, edición semanal aérea, 28 septiembre 1978, pág. 2.

(24) Para un análisis de los respectivos lenguajes políticos de estos partidos, véase G. SHABAD y R. GUNTHER: *Language, Nationalism and Political Conflict in Spain*, en «Comparative Politics» (1982).

modo se produjo la fragmentación partidaria de los miembros del Senado. El número relativamente amplio de senadores que se eligieron con el apoyo de coaliciones de base regional (25), así como la presencia de muchos de los senadores designados, que no eran políticos profesionales (algunos de los cuales eran novelistas, militares y de otras elites sociales), supuso que muchos senadores no se sometieran a la disciplina de un partido de cualquier signo y en ocasiones se apoyaran enormemente en la idiosincrasia. Esta situación se complicó con la conciencia creciente —tan pronto como aparecieron los primeros documentos constitucionales— de que se reducirían los poderes y posición del Senado. Esto introdujo en el ya complicado proceso constituyente un factor completamente extraño de orgullo y de defensa institucional.

Sobre todo, la composición de las Cortes ponía de relieve que las posturas conflictivas podrían articularse, enfrentando cada uno de los asuntos constitucionales básicos descritos anteriormente. Los artículos de la Constitución relacionados con la economía y el trabajo enfrentarían a los izquierdistas PCE y PSOE (que contaban con sus propios sindicatos) con los otros cuatro grandes partidos (cada uno de los cuales recibía cierto apoyo electoral de asociaciones empresariales). Con respecto a las relaciones Iglesia-Estado y a la monarquía, los tradicionalmente anticlericales y republicanos PCE y PSOE inicialmente se opusieron a las preferencias de los otros partidos (si bien el PCE rápidamente adoptó posiciones nada conflictivas en ambos asuntos, dejando a los socialistas solos en su oposición contra las fuertes demandas promonárquicas y clericales de AP y UCD). Los conflictos centro-periferia colocaron a los partidos nacionalistas vasco y catalán frente a la UCD y al intensamente nacionalista español AP, con socialistas y comunistas mudando posiciones de un relevante artículo de la Constitución al siguiente. El grado en que estos conflictos serían resueltos satisfactoriamente se discutirá en el último apartado del presente artículo.

La fase formalmente parlamentaria del proceso constituyente se inició con la elección de una Ponencia de siete hombres (Subcomisión encargada de preparar un borrador) en el Congreso de los Diputados poco después de las elecciones a Cortes de 1977. El partido del gobierno, la UCD, contaba con tres representantes en la Ponencia y con un representante cada uno PSOE, AP, PCE y el nacionalista catalán CDC (26). La Ponencia se reunió desde

---

(25) La coalición regional Entesa del Catalans, por ejemplo, contó con el apoyo de partidos nacionalistas catalanes, socialistas y comunistas.

(26) Los representantes de UCD eran Gabriel Cisneros, Miguel Rodríguez Herrero de Miñón y José Pedro Pérez Llorca; los socialistas estuvieron representados por Gregorio Peces-Barba; AP, por Manuel Fraga Iribarne; los catalanes, por Miguel Roca i Junyent, y los comunistas, por Jordi Solé Tura.

finales de agosto hasta mediados de diciembre de 1977, momento en el que se hizo oficialmente público el borrador constitucional. Los esfuerzos de la Ponencia para negociar ese texto dentro de un estricto secreto se vieron parcialmente defraudados por la filtración de un primer borrador a la prensa. El descontento de la Iglesia con algunas partes de ese texto hizo que, como primera instancia, grupos de interés ejercieran presiones sobre el proceso constituyente y después indujeran a los ponentes a modificar los términos iniciales (27). Grupos de interés y otros partidos políticos se vieron más plenamente implicados en el proceso en enero de 1978 a continuación de que se publicara el borrador constitucional: se invitó a todos los partidos (incluso a aquellos sin representación parlamentaria) a presentar enmiendas durante un período de veinte días, al final del cual se habían propuesto, de hecho, alrededor de un millar de enmiendas. La Ponencia entonces se reunió de nuevo para considerar esas enmiendas, si bien posteriormente un ponente admitió que sólo un centenar de ellas se tomaron seriamente en consideración (28). Durante ese segundo período de las deliberaciones de la Ponencia apareció la primera señal evidente de un serio conflicto: como protesta a varias enmiendas introducidas por la UCD (principalmente concernientes a las relaciones Iglesia-Estado) se marchó el representante socialista, y de ahí en adelante boicoteó las reuniones de la Ponencia. No obstante, volvió a finales de marzo para firmar el documento final de la Ponencia, si bien poniendo de manifiesto que algunas partes del texto constitucional resultaban inadmisibles para los socialistas. Uno de los ponentes (Manuel Fraga) consideraba, hacia la época en que la Ponencia finalizó sus trabajos, que se había logrado un acuerdo entre los partidos con respecto al 80 por 100 del texto constitucional (29). Sin embargo, permanecían sin resolver importantes diferencias sobre materias tales como divorcio, aborto, pena de muerte, ley electoral, relaciones laborales, autonomía regional y el papel de la Iglesia dentro del sistema educativo.

No se vislumbraron perspectivas esperanzadoras para la resolución de estos conflictos hasta que, en mayo, comenzó el debate público sobre la Constitución en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. Más que asegurar un amplio acuerdo entre todos o los más significativos partidos

---

(27) El artículo referente a la separación Iglesia-Estado resultó más aceptable para la Iglesia al añadirse la siguiente cláusula: «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.»

(28) Véase *Informaciones* de 17 marzo 1978, pág. 3.

(29) Véanse los comentarios de MANUEL FRAGA en *Informaciones* de 17 marzo 1978, pág. 4.

con respecto a esos asuntos básicos, los conflictos directos entre la izquierda y la derecha se decidieron en los primeros días de la deliberación mediante votaciones relativamente ajustadas. Tal y como uno de los miembros de la Ponencia explicó en una entrevista,

«en aquel momento un consenso resultaba muy difícil (de conseguir) precisamente porque había estallado una lucha abierta en el momento en que entramos en la fase pública. En los primeros artículos de la Constitución pudimos observar con gran alarma que la UCD se plegaba a celebrar pactos con Alianza Popular y que con eso se intentaba echar por tierra todo lo que habíamos hecho» (30).

Efectivamente, la realización de una Constitución con el apoyo de una estrecha «mayoría mecánica» con los votos de UCD y de AP y sin la aprobación de los partidos regionalistas o de izquierdas hubiera tenido graves implicaciones para la legitimidad del nuevo régimen. Además, el creciente tono rencoroso del debate y la perturbadora lentitud en el paso de los doce primeros artículos (alrededor de uno por día, con lo cual, de haberse mantenido a lo largo de los siguientes estadios de la deliberación en el Congreso y en el Senado, se hubieran requerido alrededor de dos años para completar el proceso constituyente) suponía que la adopción de un documento constitucional consensuado no se produjo inmediatamente.

El 22 de mayo se inició un nuevo estilo de toma de decisiones, la víspera de las deliberaciones de la Comisión sobre el potencialmente explosivo artículo referente al sistema educativo. Esa noche se reunieron en un restaurante madrileño cuatro representantes de UCD con cuatro diputados socialistas para tratar de resolver sus más sustanciales diferencias. A la mañana siguiente habían llegado a acuerdos de compromiso sobre todos los asuntos más importantes relacionados con la religión (separación de la Iglesia del Estado, educación, divorcio y aborto), relaciones laborales, objeción de conciencia al servicio militar y principios constitucionales respecto al papel del Estado en la economía. Puesto que comunistas y catalanes no participaron activamente en las negociaciones del 22 de mayo, ellos tuvieron consultas previas con la UCD y dieron su aprobación para esas negociaciones bipartitas privadas. Como explicó el ponente comunista Jordi Solé Tura, «ante el peligro de un fracaso preferimos en todo momento participar del juego del consenso nocturno» (31). A la luz del éxito de «la noche de José Luis» (el nombre del

---

(30) De una entrevista con Jordi Solé Tura mantenida en las Cortes el 17 de junio de 1981.

(31) *Ibid.*

restaurante), todas las diferencias serias entre socialistas, comunistas, centristas, catalanes y, en ocasiones, vascos se resolvieron a partir de entonces mediante negociaciones privadas entre los líderes de los partidos. A partir de ese momento, los debates entre esos partidos en el Congreso y en el Senado fueron breves, superficiales y evitando los roces siempre que era posible. Únicamente los diputados de Alianza Popular y los de los partidos representados sólo por uno o dos diputados fueron sistemáticamente excluidos de esa «política de consenso». Y sólo en la cuestión de la autonomía regional para Euskadi fracasaron las tentativas de resolución mediante este procedimiento.

Continuando con esa práctica de celebrar todas las negociaciones serias de forma privada, sirviendo los discursos públicos en las Cortes principalmente para explicar o para ratificar los acuerdos entre partidos, la Comisión Constitucional del Congreso finalizó sus trabajos el 20 de junio de 1978. La Constitución se sometió al debate del Pleno del Congreso entre el 4 y el 21 de julio. A lo largo de ese período permanecieron inalterados los acuerdos entre PCE, PSOE, UCD y catalanes. Entre los partidos más significativos de las Cortes, esto suponía que sólo los partidos vascos y los sectores más derechistas de Alianza Popular no apoyaban el compromiso que ofrecía el texto constitucional, y en ambos casos sus principales objeciones se centraban en cuestiones regionalistas o micronacionalistas (que se tratarán posteriormente). Junto a esos asuntos, una resolución consensual de materias tradicionalmente tan decisivas como Iglesia-Estado y relaciones laborales pareció quedar asegurada a comienzos del verano de 1978.

Sin embargo, en el Senado incluso estos acuerdos comenzaron a no resultar trabados. Debido a un fallo temporal en la disciplina de partido de la UCD y a la conducta totalmente indisciplinada de algunos de los senadores de designación real, la Comisión Constitucional del Senado modificó la práctica totalidad de los primeros veintidós artículos. En algunos casos estos cambios representaban frívolos remiendos con compromisos de lenguaje cuidadosamente negociados. Un senador real, el novelista Camilo José Cela, introdujo una serie de enmiendas destinadas a mejorar el estilo literario de la Constitución. Una de esas proposiciones, por ejemplo, eliminaba de la lista de principios fundamentales del artículo 1.º la expresión «pluralismo político», «simplemente porque —según explicaba Cela— no me gustaba» (32). Otros cambios tenían implicaciones más serias: los cristianodemócratas-conservadores de UCD tomaron partido de la laxa disciplina de su partido en el Senado para introducir enmiendas que alteraban los compromisos sobre asuntos religiosos alcanzados con el PSOE el 22 de mayo. De haberse adoptado estos

---

(32) *Informaciones* de 19 marzo 1978.

cambios se hubiera producido un rechazo de la Constitución por parte del segundo mayor partido del país. Afortunadamente, los líderes de UCD se dieron cuenta del peligro, iniciaron un retorno a las discusiones particulares entre los más relevantes líderes de los partidos e impusieron una mayor disciplina sobre su Grupo en el Senado, forzándoles a retirar sus enmiendas. Se había advertido un desastre potencial, y el frágil consenso forjado en el Congreso resurgió intacto. Sin embargo, al igual que en el Congreso, los conflictos sobre regionalismo tampoco se resolvieron de forma satisfactoria en el Senado.

A continuación de la aprobación por el Senado de su texto constitucional, el 5 de octubre de 1978 se formó una Comisión conjunta Congreso-Senado para resolver las diferencias entre los dos textos (33). Completaron sus tareas el 25 de octubre, volviendo, para conciliar la mayor parte de las diferencias, al texto original del Congreso. El texto definitivo de la Constitución se aprobó en el Congreso y en el Senado el 31 de octubre y se ratificó por referéndum popular el 6 de diciembre de 1978.

#### EXITO Y FRACASO

¿Hasta qué punto fue un éxito el proceso constituyente de 1977-1978? La respuesta no resulta clara en muchos aspectos. Primero, como se ha indicado anteriormente, algunos asuntos tradicionalmente divisorios se resolvieron satisfactoriamente; otros no. Además, el grado en que esos asuntos permanecieron como fuentes potenciales de conflictos destructivos también varía de un caso a otro. A este respecto se pueden describir tres grados diferentes de resolución de conflictos:

1) *Resolución total del conflicto* implicaría que el consenso alcanzado era tan grande e irrevocable que el asunto relevante había dejado de ser objeto de controversia política. Entre esos significativos asuntos de la reforma posfranquista concluiría que la posición de la monarquía, la legalización de partidos políticos y el reconocimiento constitucional de los derechos civiles y políticos básicos son cuestiones que se han resuelto hasta ese punto. De

---

(33) Sus miembros fueron el presidente de las Cortes, Antonio Hernández Gil; el presidente del Congreso, Fernando Álvarez de Miranda; el presidente del Senado, Antonio Fontán; los centristas José Pedro Pérez Llorca, Fernando Abril Martorell y Antonio Jiménez Blanco; los socialistas Francisco Ramos, José Vida y Alfonso Guerra; el comunista Jordi Solé Tura, y el catalán Miguel Roca i Junyent. Abril y Guerra (vicepresidente del Gobierno y el segundo de entre los socialistas, respectivamente) fueron los principales protagonistas de las negociaciones del 22 de mayo.

entre éstas, el *status* del Rey es el más seguro; ninguno de los grandes partidos parlamentarios abriga hoy (o, al menos, defiende) sentimientos republicanos. Sólo pequeños partidos de extrema derecha (representados en las Cortes por un único diputado, pero quizá más importantes dentro de los cuerpos de oficiales del Ejército) expresan abiertamente su hostilidad hacia el Rey Juan Carlos. También otros asuntos han cesado de ser asuntos ampliamente controvertidos: existen permanentes disputas sobre la implantación de esos principios (concernientes al mantenimiento de la legalización de partidos contrarios al sistema de la extrema derecha y de ciertas regiones), y los deseos de mayores reformas de los sistemas judiciales civil y militar no se han cumplido por completo, pero el acuerdo básico sobre estos principios recogidos en la Constitución ha acabado con los conflictos entre partidos en estas materias.

2) La *regulación satisfactoria de conflictos* describe el estado de los compromisos sobre asuntos religiosos, la ley electoral y las materias económicas (relaciones laborales y el papel del Estado en la economía). En estos casos, los principales protagonistas lograron un acuerdo suficiente sobre principios constitucionales generales con respecto a estas materias, así como para neutralizarlas como obstáculos potenciales de una amplia aceptación constitucional. Pero mientras el consenso sobre estos principios los eliminaba como posibles conflictos constitucionales, que pudieran, en sí mismos, poner en peligro la legitimidad del nuevo régimen, el reconocimiento de esas vagas declaraciones continuaría generando considerables (aunque razonables) conflictos entre los partidos. Esto resulta más obvio con respecto a las materias económicas: las decisiones presupuestarias y de planificación dentro de los regímenes democráticos darán siempre lugar a enfrentamientos entre la izquierda y la derecha, entre el gobierno y la oposición. De igual manera, los partidos marginalmente desfavorecidos por un sistema electoral inevitablemente pedirán su reforma. A estos efectos, España no es diferente de otros sistemas democráticos. Los conflictos sobre la aplicación de los artículos sobre asuntos religiosos en la Constitución, por el contrario, habían resultado particularmente intensos en España durante los dos años anteriores. Hasta cierto punto, esto resultaba inevitable, puesto que el compromiso idiomático de la Constitución servía fundamentalmente para posponer las decisiones concernientes a la legalización del divorcio y del aborto y a la regulación estatal de las ayudas para la enseñanza privada. Pero la intensidad de estos conflictos se agravó por un pronunciado giro a la derecha y un compromiso más activo con la política de la Iglesia católica española bajo el papado de Juan Pablo II. La Ley del Divorcio de junio de 1981 y el Estatuto de Centros Escolares de:

1980 dieron lugar a enconados conflictos tanto entre como dentro de los partidos mayores. Pero incluso así, los intentos de una regulación del conflicto religioso por la elite constituyente del momento ha de contemplarse, en gran medida, como un éxito mucho mayor que los logrados durante la II República, cuando la absoluta falta de compromiso condujo al rechazo del nuevo régimen por quizá la mitad de la población española. Un actor clave en la presente Constitución ha llegado a decir que «las raíces históricas de la Guerra Civil se hallan en aquella mañana» del 14 de octubre de 1931, en la que se debatieron de forma despiadada los artículos relacionados con las relaciones Iglesia-Estado que informaron la Constitución de la II República (34). Ciertamente, el proceso constituyente de 1977-78 no repitió los errores del pasado en lo concerniente a las relaciones Iglesia-Estado (35).

3) *La carencia de un acuerdo adecuado*, sin embargo, resulta de los esfuerzos realizados para satisfacer las demandas de autonomía regional vasca. A pesar de las más generosas concesiones de autonomía política, cultural y administrativa nunca incluidos en una Constitución española, y a pesar de las las negociaciones contra reloj entre diputados del PNV y de UCD en julio de 1978, el Partido Nacionalista Vasco se negó a aprobar la Constitución en las Cortes, su delegación parlamentaria abandonó las Cortes al celebrarse la votación de ratificación y sus simpatizantes (por recomendación de la jefatura del partido) se abstuvieron en el referéndum constitucional de diciembre de 1977. Esto, por sí mismo, suponía una amenaza para la legitimidad del nuevo régimen. Pero sucesivos intentos para satisfacer las demandas autonómicas vascas condujeron a negociaciones limitadas, mucho derramamiento de sangre y a tres intentos de golpe de Estado, uno de los cuales estuvo terriblemente cerca de acabar con la experiencia democrática española.

El primer intento posconstitucional para resolver estas cuestiones tuvo lugar en 1978-1979, y culminó con la publicación del Estatuto Vasco de Autonomía. Un primer borrador de este documento lo preparó la Asamblea de Parlamentarios Vascos —la representación completa de Euskadi en las Cortes—. El texto que se sometió posteriormente a las Cortes fue preparado fundamentalmente por los representantes del PNV y del PSOE de esa delegación regional (36). Tras su presentación en la Comisión Constitucional del Con-

---

(34) Comentarios de EMILIO ATTARD ALONSO, presidente de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, tomadas de un discurso en el Club Siglo XXI y publicadas por *Informaciones* el 9 mayo 1978, pág. 6.

(35) Sobre un análisis más detallado de cómo se resolvieron estos asuntos religiosos, véase GUNTHER y BLOUGH: *op. cit.*

(36) Una crónica detallada de las negociaciones entre partidos sobre el Estatuto

greso de los Diputados, se ofreció a otros partidos la oportunidad de presentar enmiendas (denominadas *motivos de desacuerdo* en este proceso *quasi* constituyente). Las más serias amenazas al borrador vasco fueron las enmiendas suscritas por la UCD, el cual, como partido del gobierno, desempeñaba el papel de defensor de los intereses del Estado español. Poco después de la publicación de los *motivos de desacuerdo* de UCD se produjo un gran pesimismo y una duda considerable acerca de si podría alcanzarse el compromiso entre la UCD y el PNV (37). Para facilitar el entendimiento, la UCD retomó el estilo decisivo que había contribuido a facilitar el consenso constitucional el año anterior: se celebraron unas, aparentemente, interminables rondas de negociaciones entre los más importantes líderes de los dos partidos más directamente implicados (UCD y PNV) en la residencia del presidente del gobierno, el Palacio de la Moncloa. Durante las etapas decisivas de aquellas discusiones, el presidente Suárez y el líder del PNV, Carlos Garaicoechea, celebraron ellos mismos negociaciones sin la presencia de sus respectivos consejeros. Estas discusiones particulares tuvieron lugar simultáneamente con la deliberaciones públicas de la Comisión Constitucional del Congreso. Sin embargo, en las sesiones abiertas de esta Comisión no se llevó a cabo ningún esfuerzo para celebrar negociaciones serias en ese foro abierto: el debate se posponía de manera intencional mientras los diputados esperaban la llegada de los últimos paquetes de acuerdos de la Moncloa. El resultado final de semejante procedimiento fue un acuerdo entre la UCD y el PNV, que (a pesar de ciertas quejas de los que habían quedado al margen de las negociaciones) fue aceptado por todos los grandes partidos parlamentarios. Incluso Euskadiko Ezkerra (un pequeño partido nacionalista vasco de carácter izquierdista con supuestos lazos con la terrorista ETA político-militar) dio su aprobación al Estatuto y pidió el voto positivo en el posterior referéndum. Únicamente el más extremista Herri Batasuna (con estrechos lazos con ETA militar) mantuvo su oposición a todo acuerdo con el Estado español, el cual no reconocía el derecho de autodeterminación de Euskadi, la completa amnistía para los presos de ETA y el abandono inmediato de la Policía española de esa región. Especialmente se produjo un considerable optimismo con respecto a los acuerdos entre partidos sobre el Estatuto conseguidos en el verano de 1979 y la ratificación de ese documento en el posterior referéndum.

---

Vasco de Autonomía se encuentra en K. BORDEGARAI y R. PASTOR: *Estatuto Vasco*, San Sebastián, Ediciones Vascas, 1979.

(37) Entrevistas mantenidas por el autor con líderes de los partidos en Euskadi (entrevistas con PNV, UCD, PSOE y PCE en Guipúzcoa y Navarra) y Cataluña (con CDC, PSC-PSOE, CC-UCD y PSUC en Barcelona y Gerona) revelan un gran pesimismo en todos los partidos respecto a la posibilidad de llegar a un acuerdo.

El acuerdo, no obstante, no representó el fin de las tensiones entre Euskadi y el Estado español. Como protesta por la lentitud en el traspaso de competencias y poderes al gobierno regional (y, en opinión de otros partidos, como maniobra electoral para asegurar el apoyo de más nacionalistas vascos militantes) (38), el PNV boicoteó las sesiones del Parlamento español de enero a septiembre de 1980. Durante todo este tiempo una retórica airada ensombreció la atmósfera política, y el número de muertes por la violencia terrorista continuó aumentando. Tal como revelan los siguientes datos, los altos niveles de violencia política en Euskadi mostraban claramente que ni la aplicación de la Constitución democrática en 1978 ni la del Estatuto Vasco de Autonomía a mediados de 1979 regulaban de forma satisfactoria el conflicto acerca de la autonomía vasca.

Las muertes por violencia terrorista (39) fueron las siguientes: 20 personas asesinadas en 1976, 27 en 1977, 88 en 1978, 131 en 1979 y 124 en 1980.

Sin embargo, una ronda final de concesiones por parte del Estado español a finales de 1980 pareció satisfacer las demandas de todos los grupos nacionalistas vascos, a excepción de Herri Batasuna y de ETA militar. Incluso ETA político-militar admitió que aquellas concesiones (las más importantes de las cuales se referían a la creación de un cuerpo policial vasco y a la restauración de los conciertos económicos, según los cuales el gobierno regional vasco se erigía con el poder exclusivo para recaudar e inspeccionar toda la tributación y para retener para sí el 67 por 100 de todos los ingresos obtenidos en la región durante 1981) (40) eran lo suficientemente amplias como para que dicha organización diera por concluida su campaña de violencia terrorista. También el apoyo hacia ETA militar parecía haber disminuido y decreció el nivel de la violencia terrorista (sólo 30 personas fueron asesinadas durante los primeros seis meses de 1981) (41).

Desgraciadamente, las últimas concesiones del Gobierno de UCD resultaron absolutamente insatisfactorias para otros sectores diferentes —los oficiales nacionalistas españoles del Ejército y de la Guardia Civil—. Los intentos golpistas de 23 de febrero y de 23 de junio representaban un claro aviso a las élites de los partidos estatales de que habían ido demasiado lejos en lo que la derecha percibía como la «desmantelación de la nación española».

(38) Para una explicación del PNV acerca de su *boicot*, véase *Informaciones* de 24 enero 1980. Las interpretaciones de otros partidos sobre esa salida, *ibid.*, pág. 6.

(39) Fuente: *Cambio* 16 de 1 diciembre 1980, pág. 40.

(40) Para una más detallada descripción de este acuerdo sobre los conciertos económicos, véase *Cambio* 16 de 19 enero 1981.

(41) Fuente: *Cambio* 16 de 5 octubre 1981.

Como respuesta, la UCD y el PSOE intentaron rápidamente alcanzar un acuerdo sobre una Ley Orgánica para la Armonización del Proceso Autónomo, lo que parecía implicar que la autonomía vasca y catalana podrían recortarse en alguna medida. Mientras que este freno al proceso autónomo podía satisfacer a sectores del Ejército español, molestó a algunos nacionalistas vascos y catalanes. De forma más amenazadora, el presidente del Partido Nacionalista Vasco había dicho: «Si ellos desean frenarnos, tendrán que venir, como hicieron en 1936, no con una Ley Orgánica para la Armonización..., sino con las armas» (42). En las presentes circunstancias parecía que no podía darse un veredicto definitivo con respecto al éxito del proceso constituyente español. El éxito a largo plazo de las élites de los partidos españoles para formular un documento constitucional que permitiera la adecuada regulación de los conflictos entre Euskadi y el Estado español dependerá del futuro comportamiento de dos sectores que no participaron directamente en las negociaciones de 1977-1979: los terroristas de ETA y los oficiales derechistas de las Fuerzas Armadas.

#### FACTORES DETERMINANTES DEL ÉXITO O DEL FRACASO

¿Qué factores hay que tener en cuenta para determinar los distintos niveles de éxito del proceso constituyente español? Un análisis comparativo de aquellos asuntos en los que se ha logrado el consenso y aquellos en los que no se ha producido un acuerdo satisfactorio, así como la comparación del proceso constituyente actual con el de 1931 (43), indica que diferentes factores tienen un impacto acumulativo, lo cual influye en las posibilidades de éxito.

El primero y más obvio de los mismos concierne al grado inicial de polarización en la opinión de los partidos sobre el asunto controvertido. La ejemplar conducta del Rey Juan Carlos, por ejemplo —comparado con el papel político de su abuelo Alfonso XIII—, contribuyó enormemente a que decayeran los conflictos sobre la monarquía. Esto se revela claramente en el siguiente extracto tomado de un discurso ante las Cortes del líder del PCE, Santiago Carrillo, durante el debate sobre la monarquía:

«Como todos ustedes saben, el Partido Comunista ha considerado siempre la República democrática como la forma más idónea de la democracia [...] y, una vez instaurada la República como régimen cons-

(42) *Cambio* 16 de 26 octubre 1981, pág. 37.

(43) GUNTHER y BLOUGH: *op. cit.*

titucional, la defendimos con nuestra sangre [...] Previamente, al comienzo del cambio, debo confesarlo con sinceridad, los comunistas abrigábamos no sólo reservas, sino una evidente hostilidad a la figura del jefe del Estado, que aparecía como la heredera de la pasada dictadura. Y no ocultamos en ningún momento esa hostilidad [...] Pero después, en el proceso de cambio, hemos ido viendo que el jefe del Estado ha sabido hacerse eco de las aspiraciones democráticas y ha asumido la concepción de una monarquía democrática y parlamentaria. La realidad es que el jefe del Estado ha sido una pieza decisiva en el difícil equilibrio político establecido en este país y lo sigue siendo. El ha desempeñado el papel de bisagra entre el aparato del Estado [...] y las profundas aspiraciones democráticas de la sociedad civil. Si él no estuviera ahí [...], el aparato del Estado y la sociedad civil hubieran chocado, y la misma sociedad civil se habría dividido también, con consecuencias dramáticas para los pueblos de España [...] Por esas razones, sucintamente expuestas, los comunistas, en aras de la democracia y de la paz civil, vamos a votar el artículo 1.º del proyecto constitucional tal como viene, y afirmamos que mientras la Monarquía respete la Constitución y la soberanía popular, nosotros respetaremos la Monarquía. Al hacerlo no olvidamos la historia de la institución, que en muchos casos fue nefasta para España. Abrimos un crédito de confianza a un hombre joven que da muestras de identificarse más con la España de hoy que con la del pasado» (44).

De forma parecida puede aducirse que la temporal neutralidad política de la Iglesia española y (en comparación con el pasado) su postura relativamente progresiva en 1978 contribuyeron a delegar las relaciones Iglesia-Estado de los asuntos constitucionales potencialmente explosivos.

Pero argumentar que las características objetivas de las materias en cuestión constituyen, en sí mismas, una explicación satisfactoria de la resolución con éxito del conflicto no estaría justificado, incluso con respecto al limitado número de casos discutidos en este artículo. A nivel de base, la sociedad española en 1979 apenas mantenía divisiones tanto en materia religiosa como con respecto a la Monarquía (45), y se había logrado una solución satisfac-

---

(44) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 59 (5 mayo 1978) páginas 2037-2038. Véase también la explicación del voto comunista acerca de la Monarquía expresada por JORDI SOLÉ TURA en *Diario de Sesiones...* (11 mayo 1978) páginas 2219-2220.

(45) Sobre los datos de base concernientes al grado de polarización de la opinión pública sobre estos asuntos, véase R. GUNTHER: *Political Evolution Towards Demo-*

toria. De igual modo, la crisis económica de 1975-1981 habría servido para intensificar los conflictos de clase; pero también los conflictos de clase se habían regulado de forma satisfactoria en este aspecto. Finalmente, habría que hacer notar que existía un grado menor de conflicto político abierto en Euskadi durante el régimen franquista (cuyo centralismo autoritario podía claramente definirse como indeseable para los nacionalistas vascos) que el que ha tenido lugar en los años más recientes (bajo las condiciones de una democracia liberal y de una descentralización política creciente) (46). Las elites políticas desempeñaron un papel importante e independiente al trasladar divisiones sociales definibles objetivamente (que representan conflictos latentes) a conflictos políticamente manifestados. La forma en la que se ejecuta el papel conflicto-articulación está en función de diversos factores.

Los valores básicos, memorias históricas y tipos de comportamiento de los miembros individualmente considerados de la elite política, tal y como he expresado en otro lugar (47), constituyen una importante serie de asuntos que afectan al desarrollo de las negociaciones constitucionales. Mientras que debemos ofrecer con cuidado argumentos tautológicos al tratar de estas variables, puede establecerse en abstracto que las negociaciones con respecto a figuras políticas pragmáticas, cuyas memorias históricas les llevaban a percibir potenciales amenazas para la supervivencia del sistema, y quienes deseaban conservar importantes rasgos de ese sistema, resultaban probablemente más propicios para la resolución satisfactoria de los conflictos que las negociaciones entre individuos dogmáticos, quienes ignoraban la fragilidad del sistema o quienes no tenían ningún interés en su preservación. Los representantes de los partidos implicados en esas negociaciones, en gran medida exitosas con respecto a todos los asuntos, excepto a los regionales de la Constitución, tendían, en su mayor parte, a poner en práctica los criterios favorables antes mencionados (48). En efecto, hay evidencias de que esas características personales se tomaron en consideración explícitamente en el nombramiento de muchos miembros de la Ponencia que realizaron el primer borrador constitucional: socialistas y comunistas escogieron como representantes a Gregorio Peces-Barba y a Jordi Solé Tura, respectivamente, ambos considerados

---

*cracy: Political Parties*, en J. CRISPIN, J. L. CAGIGAO y E. PUPO WALKER: *The Conflicts and Achievements of Democracy: Spain 1975-1980*, Nashville, Tenn., Vanderbilt University Press.

(46) Entre 1969 y 1973, por ejemplo, sólo 12 personas fueron víctimas de la violencia política.

(47) Véanse R. GUNTHER: *Political Evolution...*, cit., y GUNTHER y BLOUGH: *op. cit.*

(48) GUNTHER y BLOUGH: *op. cit.*, págs. 385-389.

como unos de los más moderados y pragmáticos miembros de sus partidos; los catalanes estuvieron representados por Miguel Roca i Junyent, quien posteriormente ha adquirido fama por su estrecha colaboración con el gobierno de UCD en Madrid, y cuando el ponente de UCD, Miguel Rodríguez Herrero de Miñón, se mostró remiso a llegar a un compromiso con respecto a ciertos asuntos en un punto particularmente crucial de las negociaciones, fue temporalmente sustituido en el equipo negociador de la UCD por el más pragmático José Pedro Pérez Llorca. Resulta también significativo que al dinámico y obstinado representante aliancista, Manuel Fraga Iribarne, se le excluyó sistemáticamente de las negociaciones nocturnas de la «política de consenso» como medio para facilitar el compromiso entre los demás partidos. Finalmente, un factor que quizás contribuyera al fracaso de las negociaciones de última hora entre la UCD y el PNV en julio de 1978 fue que el principal representante del PNV en aquellas negociaciones fue Xabier Arzallus, uno de los miembros menos moderados de la jerarquía del partido.

Algunos hechos del proceso decisorio, *per se*, también parece que influyeron de forma significativa en los resultados finales. La inclusión de todas las elites relevantes y políticamente significativas en las más tempranas etapas de las negociaciones parece incrementar la posibilidad de que firmaran el documento final. Esto es importante, como ya he planteado en otro lugar (49), por varias razones: 1) Todas las demandas provenientes de grupos sociales significativos deben articularse adecuadamente, de modo que puedan ser tomadas en consideración para lograr un compromiso. 2) La participación directa en negociaciones de grupo puede servir para convencer a los representantes de grupos relevantes de que una solución de compromiso es la única vía para alcanzar parte de sus demandas iniciales sin necesidad de costos significativos a largo plazo. 3) Una implicación directa en negociaciones cara a cara que resulten parcialmente satisfactorias pueden llevar a cada participante individual a adoptar actitudes más favorables hacia el grupo y hacia el resultado de ese proceso de grupo. Una participación activa en ese proceso de grupo predispondría, como resultado de las presiones para lograr una coherencia, al individuo a defender más encarecidamente los argumentos alcanzados por el grupo y así hacer más factible la aprobación de esos acuerdos por sus respectivas delegaciones (50). 4) Quizás la más importante, la inclusión de todos los grupos significativos en el proceso decisorio, puede ser

---

(49) *Ibid.*, pág. 390.

(50) Un compendio de investigación sobre efectos de consecuencia cognitiva, véase en R. P. ABELSON, E. ARONSON, W. J. MCGUIRE; TH. NEWCOMB, M. ROSENBERG y P. TANNENBAUM: *Theories of Cognitive Consistency*, Chicago, Rand-McNally, 1968.

necesaria para convencerles de que tienen un puesto dentro del sistema político existente. A la inversa, la exclusión puede conducir a que los grupos nieguen la legitimidad del sistema y a rechazar los resultados del proceso de toma de decisiones. De acuerdo con estas hipótesis, es importante señalar que los únicos sectores significativos de diputados que no votaron a favor de la Constitución fueron los del PNV (que no habían estado presentes en la Ponencia) y cerca de la mitad de los de Alianza Popular (a los que se había excluido de las negociaciones nocturnas de la «política de consenso»). Un diputado del PNV dijo, refiriéndose a falta de acuerdo sobre las partes de la Constitución que versan sobre la autonomía regional: «Muchas de las dificultades que aparecen ahora son el resultado de la exclusión del PNV a lo largo de los diez meses de elaboración de la Constitución, mientras que el resto de los grupos tuvieron ocasión de hacerse oír, de participar en el consenso y de decidir mediante votaciones» (51).

Más allá del criterio de una temprana exclusión del proceso decisorio podría parecer que la desigual proporcionalidad del órgano deliberativo contribuyó a un acuerdo satisfactorio. Una falta de proporcionalidad puede provocar una impresión falsa del verdadero centro de gravedad de la opinión pública con respecto a la materia en cuestión. Además, los compromisos basados en esas falsas impresiones pueden resultar inaceptables para importantes grupos sociales. Las diferencias entre la actuación del Congreso y del Senado y, de forma más importante, entre el proceso constituyente en curso y el de 1931 son al menos parcialmente atribuibles a este factor (52).

El criterio antes mantenido contribuiría a favorecer la formación de amplias unidades de decisión; esto resulta especialmente cierto si se observa una estricta proporcionalidad. Sin embargo, numerosos experimentos de psicología social han mostrado que la toma de decisiones resulta más sencilla cuando el número de participantes es razonablemente pequeño: el número óptimo para tomar decisiones colectivas se halla alrededor de seis, pues los grupos más amplios tienden a disolverse en debates y a tomar decisiones sólo con gran dificultad (53). Esto resulta especialmente cierto en la interacción entre partidos políticos. Como argumenta Sartori,

«más allá de ciertos límites, cuanto más aumenta el número de partidos, en mayor medida se convierte en un problema su identificación; y el remedio al que cada partido ha de recurrir para que sea percibido

---

(51) Declaración de K. SODUPE en *Informaciones* de 20 junio 1978, pág. 5.

(52) Véase GUNTHER y BLOUGH: *op. cit.*, págs. 390-394.

(53) *Ibid.*, pág. 394-402.

como distinto es a un puntillismo ideológico y a una rigidez en sus principios» (54).

Un factor adicional que facilita el compromiso es el secreto al menos en cuanto pudiera servir para proteger a los representantes de los partidos del examen de sus respectivas clientelas electorales. Desde el momento en que una de las funciones principales de las élites de los partidos consiste en articular las demandas en conflicto de los grupos sociales, un abandono público de esas demandas puede alejar a esas clientelas y llevarlas a retirarles su apoyo. A la luz de esa amenaza potencial, los representantes de los partidos comprometidos en negociaciones públicas pueden ser inducidos a mantener rígidamente sus posturas negociadoras iniciales, impidiendo así la posibilidad de conseguir un compromiso efectivo. Las deliberaciones en foros públicos puede, en efecto, propiciar que los individuos se vinculen a posturas demagógicas como medio de ganarse nuevos simpatizantes o de mejorar sus propias carreras personales (55). Especialmente, pues, las negociaciones privadas entre un número relativamente pequeño de representantes de partidos conducen a la aceptación de acuerdos de compromiso antes que las deliberaciones públicas en el seno de las sesiones plenarias de los órganos electivos. La experiencia tanto del proceso constituyente de 1977-78 como las negociaciones sobre el Estatuto Vasco de Autonomía en 1979 corrobora esas teorías. El gran progreso hacia la resolución de los conflictos se realizó en las sesiones de la Ponencia entre agosto de 1977 y marzo de 1978, y durante los debates públicos de la Comisión Constitucional en los primeros días de mayo se llegó prácticamente a un punto muerto. Para resolver las potencialmente irreconciliables diferencias fue necesario volver al terreno de las negociaciones íntimas y privadas de la «noche de José Luis», y así en todos los períodos de crisis posteriores a lo largo del proceso constituyente. Este procedimiento fracasó en las disputas entre la UCD y el PNV en julio de 1978; sin embargo, otras series parecidas de reuniones en la Moncloa en julio de 1979 llevaron al acuerdo sobre un estatuto de autonomía para Euskadi. Yo tengo firmes sospechas de que el fracaso para incluir en la Ponencia al PNV al comienzo de las negociaciones fue un serio error que contribuyó al rechazo de la Constitución por ese partido. Cuando se atrajo al PNV hacia el proceso decisorio, las deliberaciones sobre el texto habían pasado a los debates abiertos de la

---

(54) G. SARTORI: *European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism*, en J. LA PALOMBARA y M. WEINER (eds.): *Political Parties and Political Development*, en «Studies in Political Development», núm. 6 (Princeton, Princeton University Press, en rústica, 1972), pág. 159.

(55) GUNTHER y BLOUGH: *op. cit.*, pág. 394.

Comisión Constitucional. Semanas de discusiones públicas y sin resultados sobre las diferencias que probablemente subsistían sólo sirvieron para consolidar las posiciones iniciales y para reforzar la resistencia del PNV ante un borrador constitucional al cual no había contribuido. Este error no se repitió en las negociaciones del Estatuto: el PNV desempeñó un importante papel en las deliberaciones privadas sobre el primer borrador y se llevó inmediatamente a la Moncloa antes de que el debate público pudiera endurecer nuevamente las posturas respectivas. Quizá por ello el resultado de aquellas negociaciones fue más satisfactorio.

Conviene señalar que incluso el acuerdo UCD/PNV sobre el Estatuto de Autonomía no acabó con los conflictos entre Euskadi y el Estado español: los asesinatos terroristas, en particular, continuaron sin disminución hasta finales de 1980. Esta deficiencia en la resolución de conflictos ilustra otro importante criterio relativo al proceso decisorio, *per se*: los negociadores deben tener plenos poderes para negociar en nombre de sus respectivas clientelas y deben asegurarse en su posición de liderazgo. Ninguna de estas condiciones se daban en el fragmentado y polarizado sistema de partidos de Euskadi. No sólo el PNV podía poner en riesgo su apoyo por parte de los nacionalistas vascos en favor de los más extremistas Euskadiko Ezkerra y Herri Batasuna —y sus respectivos colaboradores subterráneos, ETA-pm y ETA-m—, sino que también las luchas en el interior del partido hacían peligroso aparecer como conciliadores con el gobierno de Madrid (56). Los líderes de otros partidos alegaron que acciones como el bloqueo de 1980 en las Cortes estaban motivadas por el deseo del partido de mantener el apoyo de los nacionalistas más extremistas.

Por último, la duración del propio proceso constituyente en relación con ciertos aspectos del orden en que se tomaron ciertas decisiones clave puede afectar a las posibilidades de éxito o fracaso para lograr un acuerdo en los compromisos básicos. Verdaderamente se necesita bastante tiempo para conseguir acuerdos entre partidos acerca de asuntos importantes (57), pero si se deja inconcluso el proceso constituyente durante un largo período de tiempo —especialmente después de que hayan comenzado las deliberaciones públicas sobre el documento—, las clientelas opuestas tendrán tiempo de movilizarse, puede producirse la polarización de las posiciones en conflicto y las elites de los partidos se verán inmersas en la tarea de conservar sus respectivas bases de apoyo (y en función de esto asumir posturas demagógicas) a expensas de

---

(56) Las más importantes de estas luchas se produjeron entre Arzallus y la facción más radical nacionalista sabiniana y, posteriormente, entre Arzallus y Garaicoechea.

(57) GUNTHER y BLOUGH: *op. cit.*, pág. 397.

unas negociaciones pragmáticas. Con respecto a los asuntos regionales, el proceso constituyente de la España contemporánea puede decirse que ha durado desde el verano de 1977 hasta el presente. Durante gran parte de este tiempo, las cuestiones cruciales referentes a la estructura básica del Estado español permanecieron abiertas y además invitaban implícitamente al cabildeo por parte de los segmentos afectados del público en general. La escalada de la violencia terrorista en Euskadi desde 1975 hasta finales de 1980 podría implicar que tal comportamiento estaba motivado no tanto por características objetivas del entorno político (como se discutió anteriormente), sino por el hecho de que la estructura del Estado permaneció como una cuestión abierta a lo largo de este período y, por tanto, manipulable en respuesta a presiones de distinto signo. Los esfuerzos de articulación de demandas empleando manifestaciones ilegales y violencia, ante todo, coincidían a menudo con una torpe respuesta excesiva por parte de la Policía, que producía un proceso dinámico que conducía a una excesiva polarización de las opiniones de masas. Por añadidura, una amplia exposición de retórica proautonomista por parte de las elites políticas sirvió (según he expuesto en otro lugar) (58) para enseñar actitudes regionalistas a un público en su mayoría previamente apático y desinformado. El efecto claro de estos factores fue que el apoyo de las opciones más extremistas de independencia para una nación-estado vasco se incrementaron a lo largo de ese período: el apoyo entre los entrevistados vascos en repetidos muestreos realizados por Juan Linz y DATA, S. A., indican que el apoyo para posturas a favor de la independencia aumentó de un 14 por 100 en 1977 a un 15 por 100 en 1978 y a un 32 por 100 en 1979 (59).

La prolongada naturaleza del proceso constituyente complicó además los esfuerzos para regular conflictos en cuanto que los amplios grados de autonomía concedidos a Euskadi y Cataluña influyeron en los sentimientos regionalistas de otras regiones también. Esos precedentes produjeron un «efecto de demostración», en el que las comparaciones envidiosas condujeron en última instancia a aumentar las demandas de autonomía en regiones tales como Andalucía (60). Un examen de las declaraciones públicas de los líderes políticos andaluces a partir de 1979 revela que ellos contemplaban el proceso por el cual Euskadi y Cataluña lograban sus autonomías (por la «vía rápida» del artículo 151 de la Constitución) como un modelo que había que emular y que el uso de otros procedimientos constitucionalmente previstos (tal como la «vía lenta», vía artículo 153, que favorecía el gobierno de la UCD en

(58) Véase R. GUNTHER: *A Comparative Study of Regionalisms in Spain*, presentado en la Reunión Anual de la Sociedad de Estudios Históricos españoles y portugueses, Toronto, Ontario, abril de 1981.

(60) *Ibid.*

Madrid) implicaría una categoría de «segunda clase» para Andalucía. Las implicaciones de este modelo procedimental consisten en que, habiéndose alcanzado primero el acuerdo con Euskadi y Cataluña (regiones en las que los sentimientos micronacionalistas eran más fuertes y que además posiblemente estaban más dotadas para alcanzar el máximo nivel de autonomía), el grado de autonomía finalmente ofrecido a otras regiones sería mayor que el de los niveles inicialmente deseados: ninguna región quería aparecer como de «segunda clase», aceptando una autonomía menor o aplazando su adquisición. Desgraciadamente, las elites constituyentes españolas creían en 1977-79 que la única alternativa a este proceso decisorio secuencial región por región era un verdadero federalismo y que semejante procedimiento sería potencialmente explosivo. A modo de consejo para uno de los ponentes, se escribió en 1978: «Para elaborar una Constitución federal sería necesario que previamente se reconociese la plena soberanía de esas regiones, como si no existiese un Estado anterior [...] (lo que sería) muy peligroso justamente en estos momentos constituyentes» (61). De este modo, el prolongado y secuencial proceso de negociación de 1977-1980 (quizás aún ahora inconcluso) se concibió como el único medio viable para descentralizar el Estado español.

Sobre todo, pues, podría parecer que las probabilidades de éxito para resolver conflictos en un proceso constituyente es mayor cuando la duración del período constituyente es relativamente corta y cuando las negociaciones se toman en negociaciones privadas entre un número relativamente pequeño de representantes de los partidos (pero sin excluir a grupos cuya aprobación final resulte esencial), quienes tienen poderes para celebrar acuerdos vinculantes de cara a sus respectivas clientelas políticas.

[Traducción: ASCENSIÓN ELVIRA]

---

(61) J. A. GONZÁLEZ CASANOVA: *Notas sobre política autonomista en las nuevas Cortes*, en PECES-BARBA y otros: *La izquierda y la Constitución*, pág. 71.