LOS EQUILIBRIOS DEL CONSENSO

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Miguel Herrero de Miñón

Las actas que ahora acertadamente se reeditan constituyen un elemento fundamental para el conocimiento del proceso constituyente. Sin embargo, su recta interpretación se facilita teniendo en cuenta las experiencias vividas por los distintos ponentes, algunos de los cuales, concretamente todos los que coincidimos en esta Real Academia, hemos dejado amplio testimonio autobiográfico de ello. Las respectivas Memorias, *ya publicadas, son muy útiles porque iluminan desde diferentes perspectivas la tarea común.*

Por mi parte, quiero referirme en estas páginas a la gestación del consenso constitucional, piedra angular de nuestra obra constituyente, tal como personalmente lo viví y de cuyos avatares hay pruebas en los textos publicados a continuación.

El consenso constitucional fue un objetivo permanente de UCD. Tenía razón Fernando Abril al afirmar que la mayoría relativa del partido centrista favoreció dicha política al impedir opciones unilaterales, ajenas a pacto alguno. Pero no es menos cierto que, aun contemplando la mayoría absoluta, Adolfo Suárez consideraba que la futura Constitución debía ser aceptable por y para todos y en este sentido nos pronunciamos desde el primer momento cuantos fuimos responsables del proceso constituyente. Y visto ahora, es claro que los restantes partidos participaban de los mismos criterios.

Fue este caldo de cultivo el que dio lugar, en paralelo al proceso constituyente, a los Pactos de la Moncloa, cuya imagen el tiempo ha ido iluminando de tonalidades cada vez más positivas. Su celebración en el otoño de 1977, durante la primera fase de las reuniones de la Ponencia redactora del proyecto de Constitución, tuvo un efecto muy positivo en el clima de concordia que presidió el proceso constituyente. Lavilla los comparaba a los Pactos de El Pardo durante la primera Restauración.

El que los encargados de elaborar el anteproyecto de Constitución fuéramos una ponencia de siete miembros mayoritariamente homogéneos en generación, formación y vocación, contribuyó decisivamente a que nos entendiéramos. Algunos éramos ya amigos de años atrás; otros nos hicimos entonces. Todos, más allá de las distintas trayectorias, lo seguimos siendo. Ello muestra los fundamentos y trascendencia personal de la concordia política.

Ahora bien, había entonces, como hay ahora, diferentes vías para alcanzar el consenso que en su momento califiqué de verdaderas y falsas. Siempre propuse que el acuerdo en cuestiones constitucionales debía ceñirse al mínimo común denominador de unos valores fundamentales y unas reglas de juego. En fórmula orteguiana, a la determinación de quién manda y hasta dónde se manda. Pero nunca al cómo y para qué en cada momento se puede mandar.

Por eso propuse, una y otra vez, que era preciso depurar la obra constituyente de elementos ideológicos y cargas afectivas, positivas incluso, pero que por no ser compartidas por todos en una sociedad plural, introducían polemicidad en la Constitución. De ahí mi insistencia en internacionalizar la parte dogmática, reducir al máximo las declaraciones de principio, y podar todo lo posible el entramado institucional. El objetivo era, a mi juicio, obtener una Constitución de «acero y de cristal», en la que todos hubieran tenido cabida por su neutralidad más que por su ambigüedad, por lo aséptica más que por lo cálida.

La índole del proceso constituyente frustró este intento y cuando el 22 de agosto de 1978 los ponentes representantes de otras fuerzas políticas expusieron el índice de sus respectivos anteproyectos, comprendía la inevita-

bilidad de discutir, no sólo sobre enunciados retóricos de filosofía política o con abigarradas declaraciones de derechos, sino con los principios de la organización económica, la administración local o los órganos secundarios del Estado. El tiempo ha demostrado que si la Constitución larga dificultó entonces el proceso constituyente y no ha dejado de crear problemas a la hora de aplicar la Constitución, también tuvo y ofrece grandes ventajas. Entonces, la elaboración psicológica, por todos, de instituciones y valores, nuevos para muchos sectores. A lo largo de un cuarto de siglo, los efectos pedagógicos de un texto que ha terminado por convertir en principios comunes lo que en un génesis eran tan solo enunciados retóricos o, incluso, compromisos apócrifos —v. gr., *la economía de mercado del art. 38*—.

Ahora bien, una vez comprobada que ésta era la única vía posible, UCD, de la que yo era entonces ponente principal, necesitaba, como minoría mayoritaria, establecer un sistema de alianzas que impidieran su aislamiento y permitieran alcanzar un criterio mayoritario en la ponencia, en torno al cual pudiera construirse la deseable unanimidad.

Sin duda, el acuerdo más deseable era con el PSOE, como gran partido nacional, pero también el más difícil por la actitud radical que a la sazón mantenía su grupo parlamentario en el Congreso. Además, un exclusivo entendimiento de las dos grandes formaciones españolistas podría suponer el riesgo de radicalizar a los partidos nacionalistas de Cataluña y Euskadi. En todo caso, al menos en UCD, nunca dudamos de la necesidad de un acuerdo global y final con el Partido Socialista.

De otro lado, el acuerdo más fácil parecía ser con Alianza Popular, al menos en las cuestiones que afectaban al modelo de sociedad y a las instituciones políticas. Pero la actitud de Fraga, que desde el principio cultivó un distanciamiento estratégico de UCD cuando no apoyó las posiciones más radicales obligó a descartar esta opción.

Gregorio Peces-Barba, en su análisis de los trabajos constituyentes, explica esta actitud de Fraga como un elemento de presión para conseguir la coalición entre el triunfante UCD y su entonces pequeño partido. A ello hay que añadir otros motivos, más pasionales tal vez, tanto frente a Suárez, que había rechazado su alianza, como frente a otras instituciones del Estado y de la sociedad.

Su oposición entonces al tratamiento diferencial y generoso de las comunidades históricas, incluida Galicia, tampoco dejó de dificultar el entendimiento oportuno con vascos y catalanes.

En una situación así, la única vía que pareció practicable era el pacto con nacionalistas y comunistas, porque ni Fraga era capaz de oponerse públicamente a nuestros planteamientos, como después se demostró, ni el PSOE soportaba el aislamiento. Prueba de lo primero es el cambio de actitud de Fraga en la segunda fase de la ponencia, muy especialmente en la reunión de Gredos y, sobre todo, en las primeras sesiones de la Comisión Constitucional. El análisis de los textos revela que no fue UCD quien se plegó a la presión aliancista, sino Alianza quien se vio obligada por sus propios diputados a apoyar las posiciones centristas. Prueba de lo segundo es cómo, al abandonar Peces-Barba la ponencia, los ponentes, Roca y Solé Tura más aún que Fraga, hicieron bloque con UCD y el propio reconocimiento que el ponente socialista hace en sus Memorias de lo precario de su posición y lo arriesgado de su gesto, por ello mismo tanto más admirable como opción táctica.

El entendimiento con el ponente nacionalista lo preconicé a través del Gobierno, y frustrado este intento, lo hice personal y secretamente el día 17 de noviembre. Él apoyó a la Corona y el modelo de sociedad que UCD defendía, y yo hice otro tanto con sus reivindicaciones autonómicas. A ninguno nos costó la contraprestación. Cuando a punto de terminar nuestros trabajos, la dirección de UCD, con el apoyo de el ponente aliancista —Fraga— y en la ausencia del socialista —Peces-Barba— pretendió retirar del proyecto el término de «nacionalidades» elemento fundamental para el consenso con los nacionalistas catalanes, yo rompí la disciplina de partido y junto a Roca y Solé Tura impedí la modificación proyectada. Salvar lo consensuado me parecía más importante que la obediencia partidista.

Con Solé Tura el pacto nunca dejó de ser tácito, pero resultó sumamente eficaz, articulado en conversaciones siempre breves cuando no en gesto o sobreentendidos. Su actitud, como la de todo el PCE y su dirigente, Santiago Carrillo, resultó el factor determinante para que el entendimiento con la izquierda fuera posible, e hizo tanto como el que más por la moderación del PSOE. Aquel comunismo poseedor de una entonces incuestionada, patente de legitimidad era una instancia capaz de otorgar credenciales de lo

que después se ha llamado «Corrección Política». Al decantarse por la moderación, el reconocimiento del pluralismo político, el mercado y la Monarquía y la vía del pacto y del consenso, forzó al PSOE desde su flanco izquierdo en la misma dirección.

Que esta estrategia funcionó lo demuestra el trabajo de la ponencia constitucional, especialmente en su primera fase. Con cesiones por ambas partes y tensiones mutuas, al anteproyecto de Constitución de diciembre de 1977 era un texto consensuado que respondía, en alto grado, a los objetivos constitucionales de UCD. Más aún, si más adelante y en aplicación de otros criterios estratégicos pudo consensuar finalmente toda la Constitución, ello fue posible merced al propio consenso construido en la ponencia. Hoy nadie lo discute.

Iniciados los debates en la Comisión el 5 de mayo, y ante la tensión creciente de los debates entre UCD y el PSOE en la Comisión Constitucional y la lentitud de los trámites, el vicepresidente Abril, que había asumido pleno control de las cuestiones constitucionales desde el día 20 de aquel mes, pactó con Alfonso Guerra una fórmula de consenso extraparlamentaria entre los dos grandes partidos. Los episodios han sido relatados una y otra vez. Dicho acuerdo supuso algunas concesiones a las tesis del PSOE, pero, además, elevó las expectativas de las otras minorías que, para adherirse al nuevo consenso, plantearon pretensiones a las que ya habían renunciado.

Los factores que llevaron a este cambio de estrategia fueron de muy diversa naturaleza.

Por una parte, los de índole personal, porque el hacer la Constitución que España reclamaba era tarea difícil e ingrata, pero protagonizar la tarea cuando ésta se hallaba casi ultimada era un tentación demasiado fuerte.

Por otro lado, factores objetivos. Tales la ejemplar habilidad del PSOE para recuperar en el proceso constituyente un protagonismo que se le escapaba desde los últimos meses y el temor reverencial que hacia el PSOE y sus dirigentes tenían los de UCD. El motivo tantas veces alegado, el voto particular del PSOE a favor de la República, no fue más que una excusa, puesto que todo el mundo debía haber sabido que se trataba de una posición meramente testimonial destinada a retirarse antes del debate en Pleno.

Sin embargo, creo que fueron factores estratégicos los que más contribuyeron al replanteamiento de un consenso, ya en gran parte obtenido: la falta de liderazgo en UCD y el deterioro de las relaciones con los nacionalistas.

Lo primero fue cada vez más evidente. Mientras Felipe González, Santiago Carrillo o Manuel Fraga protagonizaron el debate constitucional, Adolfo Suárez ni siquiera compareció en él.

Las relaciones con vascos y catalanes se habían deteriorado desde comienzos del año 1978. Las polémicas en torno al término «nacionalidades» o a los «derechos históricos» habían mostrado la reticencia centrista ante las reivindicaciones nacionalistas, y mi actitud personal, cada vez menos respaldada, no bastaba para restablecer la confianza.

Ahora bien, estos recelos que habían de culminar meses después en los pactos municipales de CiU con socialistas y comunistas en 1979, de tanta gravedad para el futuro del centrismo en Cataluña, llevaron a los dos partidos nacionalistas a distanciarse de UCD. Ello transmitió la imagen de la llamada mayoría mecánica UCD-AP, que habíamos tratado de evitar durante todo el trámite de ponencia. Para corregirla era preciso pactar con el PSOE y el talento de Alfonso Guerra supo capitalizarlo poniendo el acento más en la imagen que en los contenidos.

De este modo, como había anunciado reiteradamente al Gobierno, el círculo se cerraba. El alejamiento de los nacionalistas obligaba al aparente acercamiento a los aliancistas; la ruptura de esta imagen, al pacto con los socialistas; y éste, a un replanteamiento con los nacionalistas que, tras nuevas cesiones en materia de competencias autonómicas, forzaba a generalizar éstas de acuerdo con los planteamientos federalizantes del PSOE y del PCE. La única víctima de todo ello fue el PNV que quedó fuera del acuerdo ¿Por voluntad propia? Yo más bien creo que ni UCD ni el PSOE, más aquélla que éste, supieron o quisieron atender a la singularidad de un planteamiento que también era más de forma que de contenido. Las tantas veces mencionada presión militar, en realidad nunca existió.

Pero bien está lo que bien acaba. El Consenso fue un gran pacto entre las fuerzas políticas constituyentes que respondía al pacto tácito, pero

evidente entre las instituciones sociales españolas expresión a su vez de una opinión pública generalizada en pro de un acceso pacífico a la «democracia coronada».

Un pacto puede ser un contrato o una unión de voluntades. El primero supone el recíproco dar para recibir y un paradigma es la permuta o la transacción. El segundo implica la coincidencia en tormo a metas comunes y superiores a las privativas de cada una de las partes; por ejemplo, la sociedad.

Tal como se desarrolló el consenso sobre todo en su última fase, parece un contrato de transacción en el que los diferentes actores, cediendo en unos puntos obtienen ventaja en otros. Pero, en realidad, el consenso fue posible porque se gestó de modo más o menos consciente en la mente de sus protagonistas y se planteó en sus fases fundamentales, como una unión de voluntades cuyos equilibrios atrás descritos nunca olvidaron la común meta fundamental: una constitución concorde. Por eso fue un verdadero Pacto de Estado.

Detalle de bajorrelieve en el frontón del pórtico del Congreso de los Diputados. Representa a España abrazando la Constitución del Estado, rodeada de una serie de figuras alegóricas.