

# FUNDAMENTOS DE CIENCIA POLITICA

MANUEL PASTOR (COORDINADOR)

Catedrático de Ciencia Política  
Universidad Complutense. Madrid

ANDRES DE BLAS GUERRERO

Catedrático de Ciencia Política  
UNED. Madrid

VICTOR ABREU

YOLANDA CASADO

SECUNDINO GONZALEZ

EMILIO MERINO

CARMEN NINOU

ALBERTO REIG

Profesores titulares de Ciencia Política  
Universidad Complutense. Madrid

CARLOS CAÑEQUE

Profesor titular de Ciencia Política  
Universidad Autónoma de Barcelona



R.4023  
S.32

**McGraw-Hill**

MADRID • BUENOS AIRES • CARACAS • GUATEMALA • LISBOA • MEXICO  
NUEVA YORK • PANAMA • SAN JUAN • SANTAFE DE BOGOTA • SANTIAGO • SAO PAULO  
AUCKLAND • HAMBURGO • LONDRES • MILAN • MONTREAL • NUEVA DELHI • PARIS  
SAN FRANCISCO • SIDNEY • SINGAPUR • ST. LOUIS • TOKIO • TORONTO

- (1986): «Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 35, pp. 7-61.
- (1988a): «Las democracias». En G. PASQUINO (comp.), *Manual de Ciencia Política*, pp. 79-128, Alianza, Madrid.
- (1988b): «Los autoritarismos». En G. PASQUINO (comp.), *Manual de Ciencia Política*, pp. 129-177, Alianza, Madrid.
- NAGEL, E. (1961): *The structure of Science*, MacMillan, Londres.
- O'DONNELL, G. (1972): *Modernización y autoritarismo*, Paidós, Buenos Aires.
- O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P., y WHITEHEAD, L. (comps.) (1988): *Transiciones desde un gobierno autoritario*, 3 vols., Paidós, Buenos Aires.
- O'DONNELL, G., y SCHMITTER P. (1988): *Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*, Paidós, Buenos Aires.
- PARAMIO, L. (1986): «Defensa e ilustración de la sociología histórica». En *Zona Abierta*, n.º 38, enero-marzo, pp. 1-18.
- PASQUINO, G. (1982): «Modernización». Voz en N. BOBBIO y N. MATEUCCI, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, Madrid.
- (1984): *Modernización y desarrollo político*, Nova Terra, Barcelona.
- (1988): «Participación política, grupos y movimientos». En G. PASQUINO (comp.), *Manual de Ciencia Política*, pp. 179-215, Alianza, Madrid.
- ROKKAN, S. (1970): *Citizens, Elections, Parties. Approaches to the Comparative Study of the Process of Development*, Universitetsforlaget, Oslo.
- RUSTOW, D. (1970): «Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model». En *Comparative Politics*, n.º 2 (3), pp. 337-363.
- SANTAMARÍA, J. (comp.) (1981): *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- (1993): «La consolidación democrática». Conferencia impartida en la I Escuela de Verano del Colegio de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología, Facultad de Ciencias Políticas, UCM, Madrid.
- SCHMITTER, P. (1993): «La transitología: ¿Ciencia o arte de la democratización?», *Mimeo*, Barcelona.
- SKOPCOL, T. (1984): *Los Estados y las revoluciones sociales. Un análisis comparativo de Francia, Rusia y China*, Fondo de Cultura Económica, México.
- SKOPCOL, T., y TRIMBERGER, E. (1981): «Revoluciones y desarrollo histórico del capitalismo a escala mundial». En *En Teoría*, n.º 6, abril-junio, pp. 29-47.
- SOLE, C. (1976): *Modernización: un análisis sociológico*, Península, Barcelona.
- SOROKIN, P. (1925): *The Sociology of Revolution*, Lippincott, Filadelfia.
- (1962): *Dinámica social y cultural*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid.
- TAYLOR, M. (comp.) (1988): *Rationality and Revolution*, Cambridge University Press, Cambridge. El capítulo de TAYLOR «Racionalidad y acción colectiva revolucionaria» está traducido e incluido en F. AGUIAR (comp.) (19-91) *Intereses individuales y acción colectiva*, pp. 103-148, Siglo XXI, Madrid.
- TAYLOR, S. (1984): *Social Science and Revolutions*, St. M. Press, Nueva York.
- TILLY, CH. (1973): «Does Modernization Breed Revolution?». En *Comparative Politics*, n.º 5 (3), pp. 425-447.
- (1978): *From Mobilization to Revolution*, Addison-Wesley, Reading.
- WOLIN, S. (1973): «The Politics of the study of Revolutions». En *Comparative Politics*, n.º 5 (3), pp. 343-358.
- ZIMMERMANN, E. (1980): *Political Violence, Crises and Revolutions: Theories and Research*, Schenkman, Cambridge.

# 8

## El sistema político español

Alberto Reig Tapia  
Emilio Merino Merchán

- 8.1. Concepto de sistema político.
- 8.2. El proceso histórico-político.
- 8.3. La crisis del Antiguo Régimen (1808-1833).
  - 8.3.1. Los orígenes del constitucionalismo.
  - 8.3.2. Liberalismo y absolutismo.
- 8.4. La época isabelina y el Sexenio Democrático (1834-1874).
  - 8.4.1. Moderantismo y revolución.
  - 8.4.2. La Primera República española.
- 8.5. El sistema político canovista y la Restauración (1875-1931).
  - 8.5.1. La restauración monárquica.
  - 8.5.2. El reinado de Alfonso XIII.
  - 8.5.3. Constitucionalismo y dictadura.
- 8.6. La Segunda República y la Guerra Civil (1931-1939).
  - 8.6.1. Democracia.
  - 8.6.2. Revolución.
  - 8.6.3. Contrarrevolución.
- 8.7. La dictadura franquista (1939-1975).
  - 8.7.1. Totalitarismo.
  - 8.7.2. Autoritarismo.

- 8.8. La transición a la democracia (1975-1978).
  - 8.8.1. Inmovilismo.
  - 8.8.2. Reforma y ruptura.
- 8.9. La Constitución española.
  - 8.9.1. Caracteres generales.
  - 8.9.2. Principios fundamentales.
    - 8.9.2.1. El Estado social y democrático.
      - A) El Estado de derecho.
      - B) El Estado democrático.
      - C) El Estado social.
    - 8.9.2.2. La Monarquía parlamentaria.
    - 8.9.2.3. El Estado autonómico.
  - 8.9.3. Organización de los poderes.
    - 8.9.3.1. El Legislativo.
      - A) La organización de las Cortes.
      - B) Composición de las Cámaras.
      - C) Funciones de las Cortes.
    - 8.9.3.2. El Ejecutivo.
      - A) Composición y funcionamiento.
      - B) Las funciones y poderes del Gobierno.
      - C) Las relaciones con las Cortes.
    - 8.9.3.3. El Judicial.
  - 8.9.4. El Tribunal Constitucional.
  - 8.9.5. La reforma de la Constitución.
- 8.10. La democracia española.
  - 8.10.1. Partidos políticos.
  - 8.10.2. Elecciones.
- 8.11. Conclusiones.
- 8.12. Siglas y abreviaturas empleadas.
- 8.13. Bibliografía.

## 8.1. CONCEPTO DE SISTEMA POLITICO

El concepto de sistema político tiende a sustituir al de régimen político (más específico y restringido). Fue el politólogo norteamericano D. EASTON quien lo formuló en su obra *The Political System* (1953) y han contribuido a su difusión otros especialistas como G. ALMOND y G. B. POWELL. A partir de entonces ha ido adquiriendo carta de naturaleza tanto en el ámbito intelectual y académico como en el más común y profano. Entendemos por tal, siguiendo a EASTON, el conjunto de comportamientos comunes e instituciones políticas a través de las cuales la sociedad adopta decisiones que se consideran de obligado cumplimiento por la mayor parte de sus componentes. Por consiguiente, el concepto de sistema político incorpora todo aquello íntimamente vinculado con «la vida política», es decir, el proceso de adopción de decisiones y la facultad de hacerlas efectivas (el poder, el Estado), su legitimación (ideologías y valores dominantes que configuran la hegemonía política), así como toda la actividad genéricamente relacionada con el proceso y el comportamiento de los grupos humanos organizados en las sociedades modernas. Es decir, como bien enfatiza F. TOMÁS y VALIENTE «el sistema político no se agota en la Constitución», y resulta obvio que sin conocer las leyes electorales, las de asociación, de imprenta, etc., no podríamos comprender en su conjunto los complejos derroteros por los que transita la vida política de un pueblo. Así, el concepto se refiere a sociedad política organizada de una forma específica, peculiar. Es un concepto que engloba instituciones varias, estructuras diversas, valores múltiples... Se trata, pues, de un concepto ciertamente amplio, con las ventajas (operatividad) e inconvenientes (inconcreción) que por lo general tales formulaciones intelectualmente suscitan.

## 8.2. EL PROCESO HISTORICO-POLITICO

Las fechas históricas son meros jalones explicativos de los procesos y transformaciones de las sociedades. Raramente establecen una nítida frontera entre el «antes» y el «después». Los cambios reales, profundos, es decir, aquellos que no sólo afec-

tan a las estructuras socio-económicas sino también a todo lo que forma parte de la cultura política de un pueblo, son siempre lentos, pausados. Una fecha, por significativa que sea, lo más que hace es señalar el nacimiento, la culminación o el ocaso de un prolongado periodo. Dicho lo cual, no cabe duda que 1808 (comienzo de la Guerra de la Independencia) y 1978 (culminación de la transición a la democracia con la aprobación de la Constitución), son dos de los hitos políticos indiscutibles de nuestra historia que señalan, respectivamente y con toda claridad, el comienzo de nuestra contemporaneidad y la configuración de nuestro actual sistema político.

Situando los orígenes históricos de nuestro sistema político en, como queda dicho, los comienzos del siglo XIX, es obvio que la invasión francesa de España hizo patente la extrema fragilidad del Antiguo Régimen. Su Hacienda era ya incapaz de afrontar las obligaciones más perentorias del Estado, por lo que el súbito desmoronamiento de sus aparatos no hizo sino poner de manifiesto la imposibilidad de apuntalar siquiera el edificio. Había que construir uno de nueva planta. Así pues, en 1808 no había más alternativa que la liquidación del obsoleto sistema político de la Monarquía tradicional absoluta. A partir de ese momento comenzará la atribulada historia —no lineal en cualquier caso— del constitucionalismo español, en pugna permanente con las resistencias absolutistas y los residuos feudales, por asentar en nuestro país un sistema político que, garantizando las libertades y derechos inherentes de la ciudadanía, fuese capaz al mismo tiempo de impulsar la modernización de España en todos sus ámbitos.

Si resulta evidente que el actual sistema político español es consecuencia directa de la Constitución de 1978 y del propio proceso de transición política a la democracia que lo hizo posible, no es menos obvio que algunas de las características del mismo se fraguaron bajo el modelo (forma) de dominación política autoritaria que las clases oligárquicas españolas diseñaron durante la época moderada-conservadora (reinado de Isabel II) y la Restauración (reinados de Alfonso XII y XIII). De la misma manera que muchos de los comportamientos y actitudes de la actual clase política democrática son más deudores del autoritarismo franquista de lo que sus propios protagonistas estarían dispuestos a admitir.

Por todo ello, no podríamos calibrar en todas sus dimensiones las funciones y disfunciones del sistema político actual sin conocer previamente sus orígenes históricos y el complejo proceso histórico-político que lo ha ido fraguando. Como dijo M. BLOCH, es imposible entender el presente sin conocer el pasado de la misma manera que tampoco puede conocerse éste si desconocemos por completo el presente.

### 8.3. LA CRISIS DEL ANTIGUO REGIMEN (1808-1833)

Si el Estado absoluto había agotado sus posibilidades históricas, la sociedad española mostró en cambio, dada su reacción ante la invasión francesa, una vitalidad

capacidad de respuesta realmente admirables. Tal acontecimiento histórico tiene una considerable trascendencia política. Por un lado, como ha destacado A. GIL NOVALES, porque con la Guerra de la Independencia irrumpen las masas españolas en la escena política de la que, hasta entonces, habían estado ausentes y, por otro, porque se va a intentar establecer un sistema político de nuevo cuño, que dividirá la sociedad española en dos campos ideológicos irreconciliables. La pugna entre los absolutistas contrarios a las libertades modernas y los liberales condicionará gravemente el proceso histórico español durante casi dos siglos.

Sometida España a Napoleón, su voluntad de introducir una reforma política, que regenerase al país y le evitara los riesgos del radicalismo revolucionario, tenía que estar condenada al fracaso.

El Estatuto de Bayona (6 de julio de 1808), a pesar de no incluir para nada la soberanía nacional, obligar a una alianza perpetua con Francia, ni asumir el principio de división de poderes, contenía planteamientos ciertamente novedosos y bien intencionados (entre los que destaca la introducción en España del *habeas corpus*: derecho de todo ciudadano detenido a comparecer rápidamente ante un juez o tribunal de justicia), que ponían de manifiesto la voluntad de potenciar la incipiente y débil burguesía española mediante la libertad de industria y de comercio, la supresión de aduanas interiores, la potenciación de instituciones representativas, etc., aunque la libertad de imprenta quedaba preterida para dos años después de que se hubiera ejecutado enteramente el Estatuto.

Se trataba de una «Carta otorgada» (graciosa concesión del poder absoluto) y no de una «Constitución democrática» (surgida de la voluntad popular) que instituía una Monarquía limitada con unas Cortes estamentales. Se recortaban las bases del poder de la nobleza con medidas como la limitación de los mayorazgos, la igualdad de contribuciones y la supresión de privilegios. De hecho, el Estatuto no pudo aplicarse por las circunstancias de guerra y, probablemente de haberlo podido hacer, hubiera significado, como señala M. ARTOLA, «una profunda transformación de la organización social». Pero un texto surgido de una asamblea «de notables» de nula representatividad, compuesta por miembros del alto clero, grandes de España y destacadas personalidades (de los 150 convocados —50 por estamento— sólo acudieron 65 pertenecientes a la nobleza en su mayoría), que había sido redactado por un francés (J.-B. Esménard), revisado por un mariscal de Napoleón (J. Murat), presentado por el mismo emperador y promulgado por su hermano, un rey extranjero por él impuesto que firmaba «Josef» (aunque el pueblo le tildara de «Pepe Botella» o «rey de copas» por su imaginaria afición a la bebida), era mero papel mojado; tenía que ser, forzosamente, letra muerta sin posibilidad alguna de prosperar entre una población henchida de fervor patriótico y dedicada por entero a la defensa de su territorio y la expulsión del invasor.

El Estatuto de Bayona no podía contentar a nadie: para los absolutistas era abrir una puerta al liberalismo y, para los liberales, un mero instrumento del poder imperial. No tuvo influencia alguna en nuestra primera y auténtica Constitución

que, como apunta B. CLAVERO, recogiendo la opinión mayoritaria de los tratadistas, tuvo «mejor modelo» en la Constitución francesa de 1791.

### 8.3.1. Los orígenes del constitucionalismo

Se habían convocado elecciones para que se votase «una ley fundamental» por una Asamblea o Cámara única que hubo de reunirse en Cádiz ante el acoso francés. Acudieron representantes elegidos por todos los españoles varones mayores de veinticinco años. De este modo el 24 de septiembre de 1810, se constituyó el primer parlamento español de nuestra historia, auténtico embrión, no sólo de nuestro constitucionalismo, sino de nuestro sistema político, pues en él se perfilaron también los primeros grupos que darían paso a los futuros partidos políticos.

En Cádiz, con la promulgación de la Constitución (19 de marzo de 1812), se echaron las bases de un Estado de nueva planta. La Monarquía absoluta tradicional de derecho divino quedaba abolida y, en su lugar, se erigió una Monarquía constitucional y democrática, cuya soberanía no era ya directamente transferida del Altísimo a su lugarteniente terrenal, sino que emanaba de la voluntad del pueblo libremente expresada. Era, pues, una auténtica revolución política.

Se establecía el sufragio universal indirecto de cuatro grados: los vecinos de la parroquia, los electores del partido judicial y la circunscripción provincial y los diputados nacionales. El sistema electoral quedaba establecido en la misma Constitución. Se elegiría un representante por cada 70.000 habitantes y su mandato quedaba limitado a dos años, al término de los cuales las Cortes habrían de renovarse en su totalidad. El texto significaba la liquidación del feudalismo y la potenciación del desarrollo capitalista. Una sociedad corporativa y estamental daba paso a otra individual, clasista y representativa que consolidaba el derecho de propiedad y la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley.

No obstante lo dicho, los diputados reunidos en Cádiz no participaban de una voluntad claramente «rupturista» con el pasado y la tradición de la Monarquía española, actitud por completo ajena al pueblo mismo. Había una explícita voluntad de reforma como se desprende de las disposiciones allí adoptadas, pero los constituyentes liberales, aunque mayoritarios en las Cortes, eran conscientes de la fuerza ideológica de los absolutistas en el conjunto de la sociedad. La figura del rey y la religión católica (sus respectivos privilegios y preponderancias) eran intocables para la mayoría de la población. La Constitución se promulga en «el nombre de Dios Todopoderoso, Padre, Hijo y Espíritu Santo, Autor y Supremo Legislador de la sociedad» por Fernando VII rey «por la gracia de Dios y la Constitución de la Monarquía española». El artículo 12 no podía ser más ilustrativo: «La religión de la nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana, única verdadera. La nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra». No sólo la fuerza de la Iglesia era considerable en las mismas Cortes, es que además había sido el factor decisivamente aglutinante de la

resistencia antinapoleónica. El pueblo se batió antes por la defensa de su territorio y de su religión (contra el invasor francés), que por la reivindicación de unos vagos principios liberales cuya trascendental significación (política, filosófica...), escapaba por completo a sus entendederas (94 por 100 de analfabetos en 1803, según J. M. JOVER).

Los revolucionarios liberales, contrariamente a la imagen que de ellos ha pretendido dar cierta historiografía antidemocrática, muestran un especial interés en hacer manifiesta la voluntad de continuidad, pacto y compromiso, insistiendo en que las bases de la Constitución no surgen *ex nihil*, como pudiera deducirse de un poder auténticamente soberano, sino que proceden de «las antiguas leyes fundamentales» de la Monarquía española y de que se procederá con «las oportunas providencias y precauciones».

Por consiguiente, el texto aprobado en Cádiz, como señalan J. SOLÉ TURA y E. AJA entre otros, fue «el resultado de un compromiso entre liberales y absolutistas», aunque la voluntad de instaurar un régimen capaz de poner a España en consonancia con el desarrollo iniciado por otros países europeos, era evidente y sólo se vio interrumpida por la restauración del absolutismo en 1814.

Con la libertad de imprenta, la supresión de los gremios y señoríos, la abolición de la Inquisición (posteriormente restaurada por Fernando VII) y de la tortura (el art. 133 del Estatuto de Bayona ya lo había hecho), se establecieron las bases para construir un Estado liberal.

### 8.3.2. Liberalismo y Absolutismo

La Constitución española de 1812 resiste bien la comparación con otros textos del constitucionalismo liberal de la época como la Constitución norteamericana de 1787 o la francesa de 1791. A partir de entonces, «la Constitución de Cádiz» se convirtió en el símbolo liberal por excelencia, en el estandarte de los constitucionalistas frente a los absolutistas, así como en el instrumento taumáturgico que habría de resolver los problemas seculares de España.

Fernando VII, con evidente mezquindad pero, al mismo tiempo, consciente de sus apoyos, de la debilidad de los liberales españoles y de la división política del país, declaró nula la Constitución y la obra legislativa de Cádiz «como si no hubiesen pasado jamás tales actos, y se quitasen del medio del tiempo...» (Real Decreto de 4 de mayo de 1814). El monarca emprendió una cruentísima represión y mediante la utilización del terror como instrumento político intentó detener lo que, por otra parte, era el proceso natural de la Historia hacia la libertad y la democracia.

Cuando triunfa el pronunciamiento de Rafael del Riego (1 de enero de 1820), que abre un nuevo periodo constitucional de tres años, Fernando VII diría en el manifiesto del 10 de marzo, obviamente forzado por las circunstancias: «Marchemos francamente, y yo el primero, por la senda constitucional...». No sólo no marchó, sino que entorpeció cuanto pudo la labor de las Cortes. En definitiva, no

fraguó entonces un amplio consenso nacional que hubiera podido garantizar la estabilidad política y el afianzamiento del régimen liberal. La situación económica siguió deteriorándose a marchas forzadas en medio del proceso emancipador de la América hispana. Consciente el monarca de la división de los propios liberales entre «moderados» y «exaltados», de sus propios medios y del apoyo internacional obtenido por el absolutismo europeo en el Congreso de Verona, que le envió un ejército de 100.000 hombres, reinstauró el poder absoluto y se aplicó de nuevo a una auténtica laminación del débil liberalismo español y las reformas por él emprendidas. Se sirvió para ello de una implacable persecución que abre un trágico periodo de nuestra historia justamente llamada «la década ominosa» (1823-1833). Con la muerte de «el Deseado», recibido en su día por el propio pueblo que le puso tal sobrenombre a los gritos de «¡Vivan las caenas!», concluye la época del absolutismo. Ya en la fase final de su reinado, de nuevo forzado por las circunstancias (las divisiones dentro del propio absolutismo, las pretensiones de su hermano Carlos María Isidro, abanderado del sector más ultra de los partidarios del Antiguo Régimen, y su voluntad de asegurar el trono a su propia hija), tuvo que adoptar posiciones políticas más abiertas y en consonancia con los nuevos tiempos. A partir de entonces, se iniciará el desplome final del régimen absolutista y se abrirá el camino para la erección de un Estado liberal-burgués. La Constitución de 1812 se convirtió en un auténtico símbolo. Los absolutistas y sus continuadores conservadores se aplicaron con fervor a borrar de la historia todo vestigio ideológico de la misma, y los liberales la elevaron a la categoría de mito y, cada vez que la historia les concedió una oportunidad, trataron de enlazar con lo mejor de su espíritu.

#### 8.4. LA EPOCA ISABELINA Y EL SEXENIO DEMOCRATICO (1834-1874)

La nueva etapa del proceso histórico-político español que representa la monarquía isabelina arrancaba en medio de serias dificultades, la principal de las cuales era la primera (1833-1839) de las tres guerras carlistas que acompañan nuestro siglo XIX. Planteada, precisamente, por la cuestión sucesoria que enfrentaba a carlistas e isabelinos, y desencadenada por la política reformista de Cea Bermúdez, obliga a la reina regente María Cristina a intentar aislar a los absolutistas apoyándose más en los liberales si, realmente, aspiraba un día a ver coronada reina de España a su hija Isabel.

Los carlistas representaban el pasado y eran contrarios, como apunta M. TUNÓN DE LARA, a cualquier modernización liberal o burguesa de la sociedad y del ordenamiento jurídico; fervientemente religiosos, propugnan la abierta intervención de la Iglesia en la vida civil, sus objetivos suponían el mantenimiento a ultranza del Antiguo Régimen, tanto política como económicamente. Se oponían a la liberación de las relaciones de producción, a la desvinculación de la propiedad de la tierra, al libre mercado, a la secularización de la vida civil y al principio de la

igualdad ante la ley. En definitiva, eran una rémora histórica y estaban dispuestos a mantener a toda costa el orden tradicional; acérrimos enemigos de todo signo de modernización, eran por completo impermeables al nuevo espíritu de los tiempos.

El «apertura» político se plasmará de la mano del nuevo Jefe de Gobierno F. Martínez de la Rosa en la promulgación del Estatuto Real (10 de abril de 1834) en medio de una situación económica desesperada. El Estatuto renueva la tradición pactista de la antigua Monarquía española (Rey y Pueblo) bajo la indudable influencia de la carta francesa de Luis XVIII. Se introduce el bicameralismo (estamento de los próceres para la alta, y de los procuradores para la baja) y sendos representantes elegidos por sufragio indirecto lo son de la nación. No obstante, el rey no cedía ni un ápice su soberanía puesto que ostentaba el poder de convocar, suspender y disolver las Cámaras e incluso de nombrar próceres y vetar propuestas de aquéllas. Las Cortes eran así un órgano meramente consultivo. Si añadimos a todo lo anterior la falta de división de poderes y derechos ciudadanos, habremos de concluir en la dificultad de otorgarle al Estatuto una mínima consideración constitucional. El tradicional pacto: Corona y Pueblo, en realidad lo era del monarca con grupos en absoluto representativos del conjunto de la comunidad nacional. No obstante, pese a sus evidentes limitaciones y espíritu autoritario, supuso una ligera apertura respecto a la situación anterior. En cualquier caso, como dice J. TOMÁS VILLARROYA, su objetivo no era otro que la organización de un régimen político oligárquico.

Dada la situación de quiebra financiera, la actividad guerrera de las partidas carlistas y la progresiva proliferación de Juntas proclamando la Constitución de Cádiz, los sargentos de la guarnición de La Granja (14 de agosto de 1836) no hicieron sino dar el último empujón que situó a España frente a un nuevo proceso constituyente, proceso que intentará adecuar el sistema político a las corrientes ideológicas renovadoras de la época.

De esta forma será de nuevo proclamada la Constitución de 1812, bajo cuyo signo se abrirá la transición que desembocará en la promulgación de una nueva Constitución (18 de junio de 1837) auténticamente liberal, hija del acuerdo al que llegaron las facciones progresista y moderada del liberalismo español, si bien una lectura atenta del texto, especialmente de los Títulos II, III, IV y V dedicados a la organización y funcionamiento de las Cortes, pone de manifiesto la impronta conservadora. Se proclaman, sí, las libertades fundamentales, se matiza el confesionalismo católico anterior pero, de hecho, se refuerza el poder real respecto a la Constitución de 1812, al ostentar éste enteramente y sin cortapisas el poder ejecutivo, y ser completamente irresponsable (lo son sus ministros) y poder sancionar y promulgar leyes. Las Cortes eran bicamerales. El Senado, elegido por un sistema mixto, era renovable por tercios y no podía ser disuelto. De hecho, estaba concebido como un mero apoyo real. Suponía un poder añadido del conservadurismo para frenar a los progresistas. El rey podía disolver el Congreso y compartía con éste, como queda dicho, la facultad de legislar.

A pesar de que la auténtica eficacia de las garantías y de las limitaciones que el

texto imponía sean discutibles, la importancia de la Constitución de 1837 estriba en que contribuye decisivamente a la consolidación del régimen liberal-constitucional en España. Es decir, supone el punto de no retorno al absolutismo. A pesar de su moderación, establece suficientemente las bases de funcionamiento y estabilidad del naciente sistema político por todos acatado (monarca y distintas fuerzas políticas), excepción hecha, claro está, de los carlistas.

A partir de ese momento y tras la prolongada crisis del Antiguo Régimen, lúcidamente analizada por J. FONTANA, puede decirse que está perfilado un proyecto de Estado que dispone ya de unas instituciones y una práctica política que van a permitir establecer las bases de una sociedad burguesa, de carácter predominantemente agrario y con fuertes anclajes ideológicos en el Antiguo Régimen, pero que, en cualquier caso, hará posible el triunfo irreversible del liberalismo (moderado-conservador y centralista) frente al absolutismo.

No obstante, si la base esencial del parlamentarismo descansa en la actividad de partidos políticos estructurados y con apoyos sociales consolidados, es evidente que los grupos políticos por entonces existentes apenas merecían la consideración de facciones o camarillas y, en modo alguno, respondían a las características que definen un partido moderno. Los más importantes eran el progresista y el moderado, que fueron distanciándose paulatinamente ante el sistemático favoritismo de la Corona (la regente María Cristina) en favor de los conservadores para impedir el acceso al poder de los progresistas.

La ausencia de una política reformista, la torpeza de los sucesivos gobiernos, que culmina en la pretensión de modificar la Ley de Ayuntamientos en un sentido conservador dado que eran mayoritariamente enclaves progresistas, culminó en la asunción de la regencia por el general B. Espartero, reputado militar liberal pero que, rápidamente, pondrá de manifiesto su impericia política. Su actuación contribuyó a dividir el partido progresista y acabó por concitar la unidad de todos frente a él. Desplazado del poder en el verano de 1843, aunque volverá, se precipita la proclamación de la mayoría de edad de la reina, cuando todavía no tenía catorce años y sin cumplir el plazo establecido al efecto por la Constitución. Se abre así el periodo histórico denominado como la década moderada (1844-1854).

#### 8.4.1. Moderantismo y revolución

El golpe del general B. Espartero inauguró la llamada «época de los espadones». El progresivo intervencionismo militar en la vida civil era una actitud que respondía no sólo a la voluntad de protagonismo de los generales, sino también a la propia incapacidad de la clase política por afianzar un conjunto de instituciones estables que garantizaran la gobernabilidad del país. De hecho, los militares eran inducidos muchas veces, desde las diversas facciones políticas de la sociedad civil, a promover alternativas para las cuales se carecía de doctrina, programa, bases sociales y posibilidades reales de hacerlas valer dentro del juego político democrático.

Los moderados isabelinos —conservadores en su significación histórica— no hacen sino reforzar el Estado centralista, cuyos resortes institucionales manejaron de hecho los militares durante todo el periodo, ya se tratara de Espartero, de O'Donnell o de Narváez. Quince gobiernos y 116 ministros en la mentada década dan sobrada muestra de la inestabilidad política e ineficacia de los hombres del moderantismo.

Los medios adecuados para garantizarse el monopolio del poder y asegurarse la dominación política pasaban por la reforma constitucional. El inspirador fundamental fue el doctrinario conservador DONOSO CORTÉS, que recelaba del sufragio universal y la democracia propugnando la dictadura para conjugar tales peligros. La nueva Constitución (23 de mayo de 1845) suponía el rechazo de la soberanía nacional y la adecuación del sistema político a los intereses de la oligarquía gobernante. La confesionalidad del Estado, el reforzamiento de los poderes del rey, el bicameralismo, la restricción del cuerpo electoral (prácticamente limitado al 1 por 100 de la población) autorizan a afirmar que se procede a una auténtica tergiversación del parlamentarismo. La Corona, el Ejército (la Guardia Civil, concebida en su origen como brazo armado de los propietarios agrícolas, se crea en 1844), la Iglesia y los aparatos burocráticos y administrativos monopolizados por la élite del poder, constituyen el entramado de una monarquía que, difícilmente, podríamos conceptuar de constitucional desde la propia óptica del liberalismo.

La Constitución de 1845 era una Constitución doctrinaria conservadora que enlazará en su espíritu con la posterior de 1876, constituyendo ambas el *corpus*, fundamental del sistema político español forjado a lo largo del siglo XIX. Los moderados se dividieron en diversas camarillas que se relevaban en el poder a capricho de la reina. La corrupción política y los turbios negocios de la corte contribuían al desprestigio del sistema político, cuya nula representatividad era la lógica consecuencia de la supremacía de la Corona, vértice real del poder del Estado y la oligarquía a la que servía.

El final de la década moderada estará presidido por gobiernos dictatoriales, entre los que cabe destacar la fuerte personalidad del general Narváez, llamado «el espadón de Loja», quien reprimió contundentemente el posible rebufo de la revolución europea de 1848 en España. La marginación y persecución de los progresistas les dejaba como única opción el recurso a la revolución.

El moderantismo isabelino incluía entre sus filas políticos ultraconservadores, más próximos al absolutismo que al liberalismo. Tal era el caso de J. Bravo Murillo, hombre por completo insensible a las condiciones sociales de los trabajadores. Emplazado a autorizar una escuela para obreros, respondió: «No, en mis días. Aquí no necesitamos hombres que piensen; lo que necesitamos son bueyes que trabajen». Su proyecto constitucional (2 de diciembre de 1852) estaba más próximo al espíritu del absolutismo que al del Estatuto Real. Abrigaba la pretensión de legalizar la dictadura del poder ejecutivo. No pudo salir adelante ante la repulsa de sus propios compañeros de partido, que lo consideraron peligroso para la estabili-

dad misma del sistema. Dadas las circunstancias, la reina prescindió de sus servicios y se vio obligado a abandonar la presidencia del Consejo de ministros.

El pronunciamiento militar conocido como «la Vicalvarada» (30 de junio de 1854) fue un movimiento progresista que impuso a la reina la llamada del general B. Espartero, iniciando así el «bienio progresista» (1854-1856) pero, rápidamente, se enfrentará con O'Donnell, que acabará por imponer su impronta moderada. El golpe militar iba dirigido contra la corrupción política, la inepticia gubernamental y la inmoralidad de la corte. La nueva situación política dio lugar a un nuevo texto constitucional (1856) que no llegó a promulgarse nunca, pues, al caer Espartero, se disolvieron las constituyentes que discutían el proyecto.

El texto, no obstante, influyó en las constituciones democráticas posteriores y restablecía en lo fundamental la liberal de 1837 limitando el poder real, ampliando los derechos individuales, equiparando las Cámaras y estableciendo la tolerancia religiosa. Como apuntó A. POSADA, suponían una primera afirmación del espíritu democrático en el constitucionalismo español.

Tras un breve periodo de inestabilidad política y constitucional, el restablecimiento pleno de la Constitución conservadora de 1845 hizo volver las aguas a su cauce tradicional. Una vez más, la reina y su camarilla se inclinaron por la facción más reaccionaria que encabezaba el general Narváez (quien declararía satisfecho no tener enemigos, pues los había fusilado a todos), mientras que el general O'Donnell se afanaba en la constitución de un partido, la Unión Liberal, compuesto a base de los sectores moderados de conservadores y progresistas. Se trataba de un partido, pretendidamente «centrista», pero con la clara voluntad de aislar a los progresistas y cerrarles el camino del poder. La situación se fue cargando y desembocó en la «Noche de San Daniel» (10 de abril de 1865) provocada por la prohibición de Narváez a los catedráticos de mostrarse críticos con la Corona o el Vaticano. Emilio Castelar fue expulsado de su cátedra y los estudiantes se manifestaron en su defensa. Resultado: varios muertos y heridos. O'Donnell sustituyó a Narváez y el general Prim (exiliado tras un pronunciamiento fallido en enero de 1866) conspiraba abiertamente desde las filas progresistas a las que se había pasado. Prosiguió la confusión en medio de una sangrienta represión, única respuesta a la incapacidad de los sucesivos gobiernos unionistas o moderados para sacar adelante un mínimo plan de reformas que dieran satisfacción a los sectores sociales del país, sistemáticamente marginados de la vida política.

En estas circunstancias, los progresistas, que acabaron escindiéndose en los radicales de Ruiz Zorrilla y los constitucionalistas de Sagasta, convergieron con los nacientes demócratas (de donde surgirá el republicanismo español) en el Pacto de Ostende (Bélgica) en 1866, en un movimiento decididamente antidinástico. La «gloriosa» revolución (17 de septiembre de 1868) se inició al significativo grito de «¡Viva España con honra!». Los generales Prim y Serrano, y el almirante Topete y los políticos Sagasta y Ruiz Zorrilla habían sido los artífices de un movimiento revolucionario, rápidamente dividido (Juntas por un lado y gobierno provisional por otro) que puso fin a la monarquía de Isabel II, que se exilió a Francia.

El moderantismo, que actuó siempre con estrechez de miras, dio paso a la revolución. Su falta de escrúpulos democráticos le llevó a entorpecer sistemáticamente cualquier iniciativa progresista, forzando así su deslizamiento a posiciones cada vez más radicales. El gobierno provisional inició un rápido programa de reformas liberales y convocó elecciones a Cortes constituyentes que dieron al país una nueva carta magna (5 de junio de 1869). El panorama político había cambiado ostensiblemente y la situación se presentaba difícil por la revuelta cubana, el enfrentamiento con la Iglesia, la siempre latente tensión con el carlismo, los problemas económicos, el malestar producido por el desarme de la Milicia Nacional, la entrada en escena de federales, socialistas y anarquistas...

Sin embargo, todavía no había llegado el momento republicano, puesto que del conjunto de la Cámara, apenas un tercio podía considerarse como tal. Votaron en las elecciones a Cortes constituyentes los varones mayores de veinticinco años. El resultado fue la Constitución más democrática de todo el siglo XIX, no sólo equiparable (como la de Cádiz en su momento) sino incluso superior a otras europeas de entonces. Hay que destacar la concesión del sufragio universal masculino (aunque sería congelado por las circunstancias políticas primero y por Cánovas después), una amplísima declaración de derechos y la inequívoca plasmación constitucional de un irrenunciable principio: «La soberanía reside esencialmente en la Nación, de la cual emanan todos los poderes» (art. 32). Se aseguraba la independencia judicial y el control parlamentario del gobierno, uno de los fundamentos de la democracia. En definitiva, por primera vez pudo hablarse con rigor conceptual de Monarquía Constitucional.

Pero, como entre otros destacan J. SOLÉ TURA y E. AJA, la incapacidad de los principales partidos para establecer una alianza de gobierno duradera, sus divisiones y escisiones, el radicalismo progresivo de los carlistas y alfonsinos (partidarios de la dinastía derrocada) por la derecha y de los republicanos federales y bakuninistas por la izquierda, junto a la situación general anteriormente descrita, imposibilitó la consolidación del sistema. Amadeo I fue un monarca irreprochablemente constitucional pero, por tratarse de un extranjero, nunca fue popular y, con la desaparición del general Prim (asesinado en 1870), perdió a su principal valedor. Hombre honesto, ante la ingobernabilidad del país y la creciente tensión política, abdicó y abandonó España allanando el camino para la instauración de la Primera República española (1873-1874).

#### 8.4.2. La Primera República española

Los republicanos se encontraron con el poder, como señala M. ARTOLA, cuando más lejos se hallaban de alcanzarlo y en unas circunstancias particularmente difíciles. El régimen republicano ya no es que se deteriorara rápidamente, es que nunca llegó a consolidarse. Empezaron por participar en él únicamente republicanos y radicales frente a los cuales convergieron el resto de las fuerzas políticas. Se fue-



ron sucediendo en el poder, sin tiempo de tomar posesión como quien dice, E. Figueras, F. Pi i Margall, N. Salmerón y E. Castelar, que fracasaron en los sucesivos intentos de establecer una república unitaria progresista, federal, o conservadora. Milagroso hubiera sido el afianzamiento de cualquiera de dichas opciones en medio del caos económico, las conspiraciones de los alfonsinos (que habían obtenido la abdicación de Isabel II a favor de su hijo Alfonso), el aislacionismo internacional, la rebelión cubana, la guerra carlista (ya la tercera), la insurrección cantonalista, el malestar del Ejército y el desorden político y social generalizado.

Las clases dominantes españolas nunca estuvieron dispuestas a admitir una monarquía realmente constitucional y democrática. La burguesía industrial y comercial que podía apoyarla se amedentró ante el progresivo radicalismo del movimiento obrero y el republicanismo rampante. La sola idea de república (ya realidad) suponía una auténtica convulsión política. Se frustró así tanto el intento de una monarquía constitucional como la posibilidad de afianzar el régimen republicano en España. Ambas formas políticas, sendos modelos políticos, fracasaron porque el Estado que hubiera podido darles contenido se encontraba minado en sus fundamentos y la sociedad española dividida y, sin un mínimo de cimentación no hay estructura, por endeble que ésta sea, capaz de resistir semejantes embates.

Durante el breve periodo republicano se intentó un proyecto de Constitución federal que rompía con el rígido centralismo conservador. No llegó jamás a ser promulgada, pero merece la pena hacer referencia a su contenido. Los nuevos Estados se correspondían prácticamente con los antiguos reinos históricos y se acometía, por fin, un proceso de descentralización y autonomía real para municipios y diputaciones. Se establecía la separación entre la Iglesia y el Estado, y quedaban asegurados todos los derechos fundamentales de la persona. A la figura del presidente de la República, electivo por cuatro años, se le atribuía un poder moderador y arbitral. Al poder ejecutivo se le concedían numerosas competencias que le facultaban para un control enérgico del Gobierno. Desgraciadamente, no pudo llevarse a la práctica pues, como queda dicho, la extrema debilidad del Estado español y las tensiones crecientes de la sociedad lo impidieron. Quedó así expedito el camino para la restauración de la monarquía borbónica en la figura del hijo de la destronada Isabel II, el futuro Alfonso XII.

## 8.5. EL SISTEMA POLITICO CANOVISTA Y LA RESTAURACION (1875-1931)

El cambio de régimen se produjo sin traumatismo alguno. Fue aceptado por todas las fuerzas políticas importantes del país: moderados de la Unión Liberal, constitucionalistas, alfonsinos, radicales e incluso los republicanos unitarios. Al margen quedaban los carlistas y los republicanos federales. Los políticos recogieron el poder que el general Pavía se apresuró a entregarles tras la ocupación del Congreso y la disolución de las constituyentes republicanas.

Antonio Cánovas del Castillo va a ser el auténtico artífice del nuevo sistema político. Había sugerido al hijo de Isabel II, Alfonso de Borbón, que acatara la Monarquía constitucional (lo que hizo en el llamado «Manifiesto de Sandhurst»). Con ello, el camino de la restauración borbónica en la figura del futuro Alfonso XII se presentaba como la única fórmula razonable de institucionalización del futuro régimen. Por ello, el precipitado e inoportuno pronunciamiento del general Martínez Campos en Sagunto (29 de diciembre de 1874), proclamando al nuevo monarca, si bien irritó a Cánovas que quería una transición pacífica y repudiaba que el nuevo régimen se instaurara por la tradicional vía del intervencionismo militar, no hizo sino acelerar lo que el conjunto de las fuerzas políticas tenía decidido de antemano. El ejército aceptó de inmediato la situación y el Gobierno no movió un dedo por defender formalmente una situación de interinidad que ya no tenía sentido. Cánovas acometerá la realización de su proyecto político autoritariamente y con la firme voluntad de consolidar la renovada monarquía española, aceptada con celeridad por las potencias europeas y el Vaticano.

### 8.5.1. La restauración monárquica

En el breve periodo que media entre 1868 y 1874, la dinámica política había adquirido un ritmo vertiginoso: pronunciamientos militares, destronamiento de la dinastía reinante y restauración monárquica renovada, revolución liberal-democrática, regencia militar, nuevo régimen monárquico con entronización de una dinastía extranjera (Monarquía constitucional), abdicación real, nuevo régimen político (Primera República) en varias modalidades: federal y unitaria, con sus respectivas secuelas revolucionarias y autoritarias... Eran demasiados ensayos, todos frustrados, que habían mantenido la tensión e incertidumbre política durante demasiado tiempo. Por consiguiente, la exigencia de estabilidad política, aun a costa de gobiernos fuertes e incluso prácticas dictatoriales, era general en la sociedad española.

La restauración de la dinastía de los Borbones en el marco de una Monarquía constitucional suponía, así, el encauzamiento y remansamiento de las agitadas aguas políticas que habían puesto en peligro el bloque de poder oligárquico forjado por el moderantismo. Tal objetivo lo acometerá competentemente, bajo el signo ideológico del doctrinarismo, A. Cánovas del Castillo, quien se impone, como señala A. TORRES DEL MORAL, poner fin a los regímenes de excepción y de pronunciamiento para poder estabilizar y dar continuidad al sistema político que ha diseñado para el futuro del país.

Muy brevemente, dicho plan consistía en implantar en España un régimen parlamentario al abrigo de tendencias auténticamente democráticas que pudieran abrir la puerta a una posible revolución alentada por las masas populares. Tal objetivo implicaba el falseamiento mismo del sistema. Se toma el modelo británico (bipartidismo) como referencia y garantía de estabilidad política (rotación en el poder) sin calibrar la imperiosa necesidad, para que pueda fructificar una experiencia de

este tipo, de una adecuada correlación entre el sistema político, las ideologías y valores que lo legitiman, la estructura socio-económica en que se apoya y el pueblo que lo vivifica, si le sirve, o lo mina, si le ignora.

Así pues, se implanta el «turnismo político» entre dos fuerzas políticas que agruparán en su conjunto a las principales corrientes y sectores políticos y sociales dispuestos a sostener la Monarquía constitucional. Dichas corrientes se plasman en el partido conservador de Cánovas y en el liberal de Sagasta, que se turnarán en el poder de mutuo acuerdo mediante la pertinente y sistemática manipulación del sufragio. Se garantizaba así la estabilidad del sistema, pero la fosa entre representantes y representados se iría ensanchando impidiendo el afianzamiento y desarrollo del sistema.

El marco político de la nueva situación quedó plasmado en la nueva Constitución (30 de junio de 1876), hecha al dictado de Cánovas de la mano de una asamblea de notables no elegida por nadie para la ocasión. Cuando se convocan elecciones constituyentes para discutir el proyecto así elaborado se sabía de antemano, como apunta F. TOMÁS Y VALIENTE, que en las Cortes no habría diputados republicanos, ni representantes de los partidos u organizaciones obreras, y que las Cortes, gracias a las habilidades de Romero Robledo, sólo acogerían a los grupos políticos que respaldasen a Alfonso XII. Para asegurar la operación se restringió el sufragio al 5 por 100 de la población del país (unas 850.000 personas, varones y mayores de veinticinco años). La Constitución de 1876 volvía a la confesionalidad del Estado (art. 11), el rey redoblaba sus poderes y se convertía de hecho en un ejecutivo fortalecido con derecho a veto. Pero, además, fueron las leyes orgánicas posteriores las que establecieron la doctrina de la «Constitución interna», que facultaba al monarca a hacer y deshacer gobiernos a su antojo. Era una supuesta «válvula de seguridad» del sistema para garantizar el «turnismo» y que el rey pudiera prescindir cuando le conviniera de un gobierno desgastado pero, de esta manera, el sistema parlamentario se convirtió en una pura ficción. Se forjó así una organización caciquil al amparo del poder, bien definida por J. VARELA ORTEGA como «los amigos políticos», donde las Cortes, el Parlamento, jamás fue representativo del conjunto de fuerzas políticas y sociales del país.

### 8.5.2. El reinado de Alfonso XIII

La débil salud del monarca auguraba lo peor antes de que el sistema político se hubiera rodado lo suficiente, por ello Cánovas, de acuerdo con el rey, se dispuso al ensayo del «turnismo», y de esta forma se constituyó en 1881 el primer gobierno de Sagasta, quien aprovechará la circunstancia para desarrollar los derechos fundamentales que la propia Constitución reconocía. Cuando muere Alfonso XII (1885), gobernaba de nuevo Cánovas y éste comprendió que era el momento de ceder el gobierno a Sagasta y reafirmar el «turnismo» en el llamado «Pacto de El Pardo», aunque en realidad no se acordó allí. Sagasta prosiguió su política «aperturista»

(Ley de Asociaciones de 30 de junio de 1887 y de Sufragio Universal de 26 de junio de 1890) que se encontraban «congeladas».

La monarquía, para sobrevivir, tuvo que ensanchar sus bases y el censo electoral aumentó considerablemente. En 1890, el sistema político, como afirma M. ARTOLA, era homologable en sus textos con cualquier otro país de régimen constitucional aunque, en la práctica, las diferencias siguieran siendo sensibles.

Bajo Alfonso XIII desapareció la doctrinaria división de los partidos políticos en legales (dinásticos) e ilegales (antidinásticos), pero fue incapaz de comprender e integrar las nuevas fuerzas políticas y sociales (nacionalismos y movimiento obrero) que se iban configurando, y cuya fuerza crecía de día en día sin más alternativa que la puesta en cuestión del sistema ante la falta de mecanismos de integración adecuados.

Durante el reinado de Alfonso XIII (1902-1931), el mantenimiento de unas estructuras anacrónicas bajo la dirección del bloque de poder oligárquico irán ahondando la crisis política del sistema. La descomposición paulatina de la monarquía parlamentaria se agudizará progresivamente en medio de la inercia de las clases dirigentes y el radicalismo creciente del movimiento obrero. En 1917 estallará la crisis política (asamblea de parlamentarios), militar (Juntas de defensa) y social (huelga revolucionaria), solventada en última instancia por las fuerzas armadas. Tal fecha señala ya una fractura que no hará sino ensancharse en los años siguientes.

La profunda crisis en la que se hallaba sumida la sociedad española se irá plasmando en la agudización de las siguientes fracturas o disyuntivas, *cleavages*, en la terminología de S. ROKKAN: Monarquía/República; burguesía/obrerismo; militarismo/antimilitarismo; centralización/autonomía; clericalismo/anticlericalismo..., que no hacen sino mostrar claramente la incapacidad del propio sistema para asimilar e integrar a las distintas fuerzas político-sociales generadas al margen de su ámbito de intereses. De esta forma se abre un periodo de inestabilidad que, de nuevo, se solventa por la vía del intervencionismo militar. El general Primo de Rivera da un golpe de Estado (12 de septiembre de 1923), incruento y sancionado por el rey.

El sistema canovista había agotado todas sus posibilidades, y la implicación —por acción u omisión, pero con conocimiento de causa en cualquier caso— de Alfonso XIII (a quien podían salpicarle las responsabilidades del desastre de Annual), resultan obvias, como ha puesto de manifiesto entre otros autores M.<sup>a</sup> T. GONZÁLEZ CALBET. De esta forma, una monarquía que había hecho del constitucionalismo una fachada, sancionaba la implantación de una dictadura.

### 8.5.3. Constitucionalismo y Dictadura

M. Primo de Rivera cometió el error de todos los dictadores: resistirse a abandonar el poder. Su voluntad de establecer una dictadura «comisoria» para volver rápidamente a la «normalidad constitucional de 1876» se dispuso a toda velocidad. Solventado el problema colonial con la pacificación de Marruecos, la restauración del

orden público y la estabilidad económica, decidió continuar al frente del país. La situación se fue deteriorando y progresivamente se fue ganando la enemistad de los nacionalistas, estudiantes e intelectuales, y de los propios sectores de las clases medias que, en un principio, le habían apoyado.

El general Primo de Rivera (presentado por Alfonso XIII al rey Víctor Manuel III de Italia como «mi Mussolini») no era un fascista, pero se creyó su papel de salvador de la patria y organizó al efecto su propio partido, la «Unión Patriótica», con la idea de dar cauce institucional a la nueva situación política. Creó la Asamblea Nacional Consultiva (R.D. de 12 de septiembre de 1927) como órgano máximo de representación para que elaborara un proyecto de Constitución que fuera aprobado por la opinión pública y sancionado por las Cortes y el rey. Ello significaba, como ha señalado A. M. CALERO, la decisión de la dictadura de institucionalizarse, lo que implicaba dificultades diversas, exhaustivamente analizadas por M. GARCÍA CANALES. El proyecto no satisfizo a nadie, la situación económica era grave y se materializó en una espectacular caída de la peseta. Primo de Rivera, privado ya de todos sus apoyos sociales originarios, se vio desasistido hasta del propio estamento militar, lo que forzó su dimisión (30 de enero de 1930), precipitándose así el fin de la Monarquía tras el breve período que supuso la «dictablanda» (gobiernos del general Berenguer y del almirante Aznar).

Un retorno a la situación anterior a 1923 era impensable (la Constitución de 1876 había sido suspendida pero no derogada). En agosto de 1930 fraguó el «Pacto de San Sebastián», que estableció entre republicanos, socialistas y nacionalistas las bases de la futura república. La sublevación fallida —y precipitada— de los capitanes Galán y García Hernández (fusilados), la negativa de los partidos a aceptar una convocatoria de Cortes ordinarias (exigían Cortes constituyentes), forzó al Gobierno a organizar unas elecciones municipales como mal menor y primer paso de unas futuras elecciones provinciales y generales que pudieran relanzar el funcionamiento del sistema. Pero ya era demasiado tarde, el sistema político canovista había agotado todas sus posibilidades: había sonado ya la hora republicana.

La Monarquía que estableció la Constitución de 1876 era una monarquía liberal, pero en modo alguno democrática y, si tomamos en consideración los fundamentos mismos de la teoría política liberal (división de poderes y garantías en el ejercicio de los derechos fundamentales), difícilmente pueden calificarse de constitucionales los reinados de Alfonso XII y XIII, salvo en la obviedad de que el ejercicio de los diversos poderes del Estado se encontraban teóricamente regulados por la Constitución. El sistema político canovista empezaba por no fundamentarse en el principio irrenunciable del constitucionalismo liberal de soberanía nacional, puesto que, como queda dicho, era compartida por las Cortes y el Rey. Las prerrogativas de la Corona (potestad legislativa, poder de veto, facultad de separar ministros, concentración del poder ejecutivo en su persona, irresponsabilidad política del Monarca, etc.) determinaron un protagonismo de la Corona que acabó por desgastarla y desprestigiarla. ¿Cómo puede considerarse constitucional un régimen político para el cual la Constitución es una ley como otra cualquiera? Es,

como mucho, siguiendo a H. KELSEN, una Monarquía «limitada», es decir, que no es absoluta, pero tampoco constitucional.

El sistema político canovista se montó con voluntad excluyente, en absoluto integracionista, por lo que las fuerzas sociales extrasistema, que hubieran podido incorporarse a través de un juego político auténticamente democrático, se vieron marginadas por una práctica constitucional viciada y al servicio del bloque de poder dominante, que jamás pretendió depurar el sistema y cuya crisis pretendió solventar vía dictatorial.

La Restauración, como ha señalado J. M. JOVER, supuso la vuelta al poder de la burguesía agraria latifundista que dirigió el Estado durante la época moderada. Se reimplantó un constitucionalismo doctrinario fundamentado en la co-soberanía, Rey y Cortes, característico del liberalismo conservador español del siglo XIX.

El sistema político propiamente dicho renovó y reforzó el forjado por el moderantismo. Continuó la rígida estructura centralista del Estado. La Constitución, no es ya que pasara por alto determinados problemas, es que, sobre algo tan importante como la organización territorial del Estado, no decía nada. Ignoraba por completo esta cuestión capital. Políticamente hablando, como destaca F. TOMÁS Y VALIENTE, no existía vertebración interna de la nación. Así, el sistema político canovista puso de manifiesto el *continuum* constitucional de nuestra historia, a pesar de los cortes e interrupciones que acompañan la vida política de nuestro siglo XIX, y que ha llevado a algunos autores a poner el énfasis en la inestabilidad y escaso vigor de nuestros textos constitucionales antes que en la permanencia y proyección histórica de su espíritu.

La descomposición de la ficción política forjada por Cánovas del Castillo, basada en el turno pacífico de los partidos gubernamentales, afectó gravemente a la Monarquía. Los problemas se acumularon sin resolverse eficazmente y la falta de resolución de la clase dirigente, incapaz de afrontar una reforma constitucional que hubiera podido salvar el sistema, precipitó la crisis. El rey fue aumentando su intervencionismo político, impidiendo el funcionamiento independiente de las instituciones, lo que contribuyó a su pérdida de prestigio y a la total descomposición del sistema. El golpe de Primo de Rivera fue recibido en medio de la indiferencia y el hastío de la población.

La realidad indiscutible es que a la altura de 1931, monarquía y democracia se habían convertido en términos antitéticos. Era llegado el momento de la república. El nuevo régimen llegaba «puro e inmaculado, sin traer sangre ni lágrimas», como destacaba en su primera página el diario *La Voz* del 14 de abril de 1931, España «era dueña de sus destinos».

## 8.6. LA SEGUNDA REPUBLICA Y LA GUERRA CIVIL (1931-1939)

Es un tópico conservador establecido que la Segunda República española estaba condenada al fracaso de antemano. Se establece un amplio panorama de culpas

alternativas, hasta desembocar en la culpabilización total del «todos fuimos culpables» de J.-S. VIDARTE, que es la más cómoda. Así se autoexcluyen hábilmente los principales autores de semejante hecatombe y diluyen su mala conciencia en el magma colectivo del conjunto del pueblo español. Se asume la «inevitabilidad» de la guerra y se trasladan las responsabilidades a un sujeto trascendente e inasible (una especie de *fatum* hostil de la malhadada piel de toro). SANTOS JULIÁ ha escrito lúcidas páginas al respecto. La realidad incuestionable es que la guerra es consecuencia *directa* de un pronunciamiento militar fracasado por la resistencia popular y no lógico resultado de un sistema político imposible y tiránico, que no lo sería tanto cuando las masas populares se lanzaron a la calle a defenderlo con las armas en la mano. Los sublevados veían en el sistema político republicano la encarnación misma del nefasto virus democrático con el que había que acabar a toda costa y, frente al cual, cualquier medio resultaba lícito, «patriótico».

La Segunda República fue la alternativa natural al corrompido sistema político canovista y la dictadura primorriverista, que bajo el amparo de la monarquía intentó salvar tal régimen. El nuevo sistema llegó pacíficamente y, más por los errores de los monárquicos que por los aciertos de los republicanos. Y llegó en medio del entusiasmo popular y fue ingenua e ilusionadamente bautizada como «la niña bonita».

El régimen político republicano fue también definido como «la república de los profesores», tanto por el plantel de intelectuales, académicos, catedráticos y maestros que la apoyaron como por el considerable esfuerzo que emprendiera en materia educativa y cultural.

La República nació con un inequívoco espíritu democrático del que participaron plenamente sus padres fundadores autolimitándose en sus funciones y sometiendo a la fiscalización del futuro Parlamento que surgiera de las elecciones y de la Constitución que el pueblo español se otorgara. Sus hombres tuvieron el valor y la patriótica decisión política de poner sobre la mesa todo el amplio abanico de problemas heredados y sin resolver (social, agrario, militar, religioso, educativo, regional...), no ya del régimen anterior, sino arrastrados a lo largo de todo el siglo precedente. Y se enfrentaron a ellos dentro del marco jurídico que la Constitución republicana estableció al efecto para solucionarlos.

Para comprender en su contexto y en perspectiva histórica los avatares y derroteros fundamentales a los que se verá sometido y por los que discurrirá el sistema político republicano, nos centraremos de modo muy sintético en tres conceptos clave que explican el periodo 1931-1939: democracia, revolución y contrarrevolución.

### 8.6.1. Democracia

La Constitución de la República española (9 de diciembre de 1931) era la respuesta política, firmemente liberal e inequívocamente democrática, a los largos años precedentes de oligarquía y caciquismo, al intento de superar la disociación existente entre la España oficial y la España real, y a la voluntad firme de acabar con el

prolongado y sistemático cercenamiento de las libertades y derechos fundamentales de los ciudadanos. Ideológica y políticamente entroncaba con sus hermanas precedentes de 1812, 1869 y el proyecto de 1873.

Los artículos 1. «España es una República democrática de trabajadores de toda clase, que se organiza en régimen de Libertad y de Justicia», donde inequívocamente queda establecido que: «Los poderes de todos sus órganos emanan del pueblo...»; 2. «Todos los españoles son iguales ante la ley»; 3. «El Estado español no tiene religión oficial», y 6. «España renuncia a la guerra como instrumento de política nacional», son muestra suficientemente elocuente y expresiva del espíritu, la voluntad política y el horizonte utópico con que iniciaba su andadura la Segunda República española.

Fueron las Constituyentes republicanas de 1931 un perfecto ejemplo de «liberalismo radical» e incluso revolucionario mediante el cual, como apunta M. RAMÍREZ, «los hombres puedan detener un momento el curso de la historia y efectuar, en las páginas de un texto, el trazado de un nuevo orden político y social, válido *per se* y con pretensiones de inmutabilidad hacia el futuro».

El texto recoge las preocupaciones propias de la época mediante la novedosa inclusión de derechos sociales y laborales. La explícita declaración (art. 44) de que: «La propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social mediante adecuada indemnización(...)» y (art. 46) la consideración del trabajo como «obligación social» y la declaración de buena voluntad de que: «La República asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna», eran signos inequívocos de la sensibilidad del nuevo régimen en la materia.

La Constitución emprende, por fin, una vía para encuadrar adecuadamente los nacionalismos históricos españoles en el marco de un Estado integral, pero tan alejado del centralismo como del federalismo. Hay que tener en cuenta que se trataba de una cuestión difícil que provocaba honda irritación en determinados estamentos (la sublevación del general J. Sanjurjo en agosto de 1932 declaraba la «ilegitimidad de las Cortes» y tenía por objeto paralizar la reforma agraria e impedir la aprobación del Estatuto catalán), e incluso, dentro de los grandes partidos, no se aceptaba de buen grado la concesión de estatutos autonómicos. Las Cortes eran unicamerales, el sufragio universal directo, igual y secreto. Otra novedad consistía en el establecimiento de un Tribunal de Garantías Constitucionales.

La Constitución republicana de 1931 era liberal, democrática y perfectamente asumible desde la perspectiva actual pero, situada en su momento histórico, presenta algunos puntos endebles (la excesiva dependencia del Ejecutivo del Legislativo abonando el terreno de la inestabilidad política, sería uno), entre los que cabe destacar el religioso. Sin duda el más importante y consecuencia de la tradición anticlerical del republicanismo histórico español ante la secular presión de la Iglesia en la política española. La separación de la Iglesia y el Estado era un principio irrenunciable del liberalismo democrático pero, teniendo en cuenta la realidad sociológica del catolicismo tradicional en España, el peso ideológico y el poder de

la Iglesia en el conjunto de la sociedad, el desarrollo particularizado de este principio en el propio texto constitucional, cuando hubieran podido dejarse muchas de tales cuestiones para después, empezó por levantar ronchas desde el principio innecesariamente. La famosa frase de M. Azaña: «España ha dejado de ser católica», sacada de su contexto (quería decir «oficialmente», el Estado) y demagógicamente utilizada como agresión a la fe católica, es un ejemplo ilustrativo.

La coalición republicano-socialista, principal y determinante autora del texto constitucional, dio muestras de un anticlericalismo trasnochado y decimonónico que en semejante coyuntura no tenía sentido. Los republicanos actuaron imprudentemente. Les faltó visión política en ese terreno. Tal actitud levantó prematuramente banderas y declaraciones de guerra en importantes sectores sociales del país. La Constitución no fue consensuada. Las fuerzas progresistas, agrupadas en los distintos y endebles partidos republicanos y en el PSOE, hicieron su Constitución: liberal y democrática, sí; lógica, dada la permanente frustración histórica de los sectores ideológicos y sociales que representaban, sistemáticamente excluidos del sistema político, también, pero, sectaria y, por tanto, de inmediato puesta en cuestión por la España profunda, católica y conservadora que consideró así, desde el principio, que ni la Constitución ni el régimen político que configuraba tenían que ver con ella.

Los republicanos, con el apoyo del PSOE, acometieron entre 1931 y 1933 un importante programa de reformas, lentas e insuficientes para unos (que habían depositado en el Gobierno excesivas expectativas y facultades sobrenaturales) y revolucionarias e inaceptables para otros (que consideraban al Gobierno una recua de peligrosos antipatriotas), de tal forma que el régimen político se vio sometido desde el principio a una desmesurada presión. La derecha conservadora gobernó entre 1933 y 1935, y se dedicó a contrarrestar toda la obra legislativa anterior, provocando la frustración e irritación de la izquierda, que se sublevó en octubre de 1934, tras la entrada en el Gobierno de tres ministros de la CEDA (gran coalición católico-agraria dirigida por J. M.<sup>a</sup> Gil Robles), organización considerada como enemiga de la República y dispuesta a acabar con ella. Afirmación esta última dogmáticamente negada no ya por la derecha, sino por historiadores tan ponderados como C. SECO SERRANO (posiblemente demasiado «influenciado» por SALVADOR DE MADARIAGA). Sin embargo, J. M.<sup>a</sup> Gil Robles (un año antes de la revolución de Asturias) hablaba de depurar la patria de «masones» y de «judaizantes»; de forjar un nuevo Estado para lo que no tenía que importar «derramar sangre»; reclamaba el poder «íntegro», para cuya conquista no iban a detenerse en «formas arcaicas»... Por si no quedaba suficientemente claro, afirmaba que «la democracia» no era para ellos un fin, sino «un medio para ir a la conquista de un Estado nuevo», y que, llegado el momento, el Parlamento o se sometía a sus designios o «lo hacemos desaparecer» (*El Debate*, Madrid, 17 de octubre de 1933). En esas circunstancias, dada la situación económica y el contexto internacional, resultaba imposible que el sistema político democrático arraigara en el seno de una sociedad cada vez más dividida y enfrentada. Se fueron así decantando dos bloques por completo irreconciliables.

### 8.6.2. Revolución

Octubre de 1934 fue la primera señal inequívoca de que las masas populares estaban dispuestas a defender las instituciones democráticas que habían sido ocupadas por fuerzas dudosas cuando no hostiles al régimen republicano. Semejante rebelión dejó también claro que un sector muy importante de ellas empezaba a considerar que la República «burguesa» nunca podría satisfacer sus demandas y acometer los cambios profundos que desde su perspectiva ideológica venía reclamando. La izquierda revolucionaria rompió las reglas del juego democrático (la CEDA tenía derecho a participar en el Gobierno) y se lanzó al asalto violento de una república que ya no era la suya. La violencia revolucionaria y la represión sangrienta que la siguió, dirigida por el general Francisco Franco (que se sirvió de la Legión y de tropas marroquíes para someter a los insurrectos), convertido a partir de ese momento en la gran esperanza de la contrarrevolución, fue un auténtico ensayo general «con todo» de lo que ocurriría a partir de 1936. La coalición derechista derrotada en las urnas en las elecciones de febrero de ese mismo año, confiaba en la victoria y contempló con espanto que la República reiniciaba las reformas emprendidas en 1931. Incapaz de asumir los resultados y afrontar «la travesía del desierto», que suponía aguardar la conclusión de la legislatura e intentar recuperar el poder en las siguientes elecciones, se dedicó con fervor a la desestabilización y conspiración para intentar recuperar por la violencia (vía golpe de Estado) la hegemonía política que acababa de perder. Para conseguir sus objetivos, comenzó por denunciar los supuestos derroteros revolucionarios que emprendía el Gobierno, para ellos «marxista», en el poder (aunque sólo formaran parte del mismo representantes de los partidos republicanos, ni siquiera había un ministro socialista, y se limitaran a llevar a la práctica el programa electoral del Frente Popular), ciertamente sometido a la presión izquierdista de sus propios aliados que, a la vista de lo que había hecho la derecha en 1933, pretendía que sus representantes en el Gobierno hicieran lo propio. La diferencia estribaba en que ahora ocupaban el Gobierno inequívocos republicanos demócratas que debían actuar en una doble dirección: apaciguar y controlar a dichas masas exaltadas que les habían aupado al poder y, al mismo tiempo, desactivar e impedir la conspiración y el golpe de fuerza de los sectores conservadores y reaccionarios que estaban dispuestos a echarles del mismo por la vía de la violencia.

La creciente tensión bipolar desbordó por completo el talante formalista de los republicanos, que fueron incapaces de controlar la situación bajo el imperio de la ley. Se desató la demagogia y la conculcación de la legalidad y el recurso al terrorismo adquirió proporciones alarmantes, si bien la situación distaba de ser más caótica que en otros conflictivos periodos de la historia de España. En aquellas ocasiones, con la derecha en el poder (Monarquía y gobiernos conservadores), se reclamaba más firmeza y, ahora (República y gobierno de Frente Popular), de lo que se trataba era de dinamitar el sistema democrático que hacía posible la victoria electoral de la izquierda.

Por tanto, había que denunciar y presentar la situación como anárquica y descontrolada. A partir de abril de 1936 «el Director» de la conspiración, general E. Mola, acometió la tarea de coordinar a las distintas fuerzas antirrepublicanas dispuestas a sublevarse y liquidar la experiencia democrática, acogiéndose al manto protector del Ejército y a su protagonismo político.

El ejército de Africa se sublevó el 17 de julio de 1936 en Marruecos, confiando en que la vieja táctica del pronunciamiento bastase para imponerse y argumentando (para ganar adeptos) la inminente revolución comunista o marxista, sólo existente en las mentes de sus hábiles propagandistas (se llegó incluso a confeccionar documentación falsa al respecto, como demostró concluyentemente H. R. SOUTHWORTH). Se trataba de imponerse rápidamente para alcanzar sus objetivos y, ante la resistencia popular planteada, los rebeldes desencadenaron una brutal represión cuya justificación resulta grotesca. Asistimos así a una de las falacias más espectaculares de la historia: los rebeldes acusan de «rebelión» a quienes no hacen sino defenderse como podían y con los medios a su alcance, frente al violento asalto al orden constitucional democráticamente establecido.

Así pues, como ha destacado J. ARÓSTEGUI, nos encontramos con una paradoja en el origen de la Guerra Civil: la contrarrevolución es la que provoca la revolución. No hubo en 1936 plan alguno de insurrección revolucionaria que pudiera justificar un golpe «preventivo» tan brutal, rápidamente transformado en cruel guerra civil. Fue la sublevación militar y su fracaso parcial la que desencadena un proceso revolucionario espontáneo, que enfrentado a otro de signo opuesto y dada la tensión existente, hace posible la transformación del pronunciamiento militar en guerra civil.

El asalto al Estado republicano por los militares insurrectos provocó el colapso total de sus aparatos. El licenciamiento de los soldados de la República por las autoridades, ante el temor de que fueran utilizados por los oficiales en contra de las instituciones democráticas, el legalismo del Gobierno y el lógico temor a verse desbordados por las masas, paradójicamente su único soporte real y su única posibilidad de sobrevivencia, crearon una situación política ciertamente compleja que podemos concretar en el debilitamiento del poder del Estado por un lado, y en el surgimiento por otro, de contrapoderes o poderes paralelos que, sin embargo, pudiendo haber ocupado revolucionariamente el poder renunciaron a hacerlo (tal es el caso de las milicias anarquistas en Barcelona cuando el presidente Companys les reconoce que controlan la situación y, no obstante, le mantienen al frente de la *Generalitat*).

Todo el esfuerzo de la República en los meses que siguen, ya en plena guerra civil, consistirá en la reconstrucción de sus propios aparatos estatales (Ejército, Administración, Justicia, etc.) para poder enfrentarse resueltamente a los militares rebeldes y a quienes les apoyan y, al mismo tiempo, encauzar adecuadamente las expectativas revolucionarias provocadas por el golpe militar y la propia dinámica bélica.

El gobierno republicano de José Giral, ante las circunstancias de guerra, tuvo

que dejar paso rápidamente al de Unidad Popular de F. Largo Caballero, que incluyó —caso realmente insólito— a cuatro ministros anarquistas y quien a su vez dio paso al último gobierno del Doctor Juan Negrín, que conseguiría centralizar el esfuerzo de guerra y recomponer el Estado republicano cuando ya era demasiado tarde.

Se comprende la distorsión total que en plena guerra civil sufrió el propio sistema político: defensa militar, coexistencia de dos poderes (el republicano democrático y el revolucionario de izquierdas), desbordamiento del marco jurídico-formal del mismo (partidos y sindicatos de clase, inoperancia parlamentaria, rebasamiento de los límites autonómicos, etc.), reconstrucción del aparato de Estado republicano, enfrentamientos políticos entre las propias fuerzas populares (comunistas, trotskistas y anarcosindicalistas), quiebra de la Unidad Popular y rebeliones internas («negrinistas» y «casadistas»), falta de apoyo internacional..., etc. Obviamente, el régimen político republicano no pudo sobrevivir a este conjunto de factores adversos.

### 8.6.3. Contrarrevolución

Resultó imposible durante el breve periodo republicano solucionar el problema de fondo, la prolongada crisis que venía arrastrándose desde 1917 y que tampoco fue capaz de resolver la dictadura primorriverista. Los republicanos no tuvieron tiempo material para hacerlo ni pudieron siquiera echar los cimientos del nuevo sistema político que intentaban implantar: el democrático. La República se constituyó como la forma de Estado propia de la democracia ante la histórica incapacidad de la Monarquía en asumirla. En 1931, democracia era igual a República y Monarquía equivalente a régimen autoritario. El campo monárquico estaba yermo de demócratas, pues los auténticos se habían ido pasando al campo republicano.

Como las coyunturas electorales de 1931 y 1936 habían demostrado, el régimen republicano, la democracia, era capaz de desestabilizar el particular sistema de dominación trabajosamente forjado por las derechas españolas a lo largo del siglo precedente y, específicamente, durante la Epoca Isabelina y la Restauración. El bloque de poder oligárquico provocó la revolución vía pronunciamiento militar para poder legitimar la violencia contrarrevolucionaria que deseaba para poder reconstruir cómodamente su tradicional sistema de dominación.

Todo sistema político, sea del signo que sea, necesita para su afianzamiento y consolidación un firme consenso por parte de los sectores sociales mayoritarios que están dispuestos a sostenerlo en sus fundamentos esenciales. De no ser así, se vería abocado a la inestabilidad o la fractura. Sin acuerdo ciudadano mayoritario no hay sistema político capaz de echar sólidas raíces en la sociedad civil que lo sostiene.

El principal drama de la República es que no se concitó un amplio acuerdo sobre qué clase de república se quería, y de semejante indefinición (salvo para los minoritarios republicanos de los que M. Azaña era su más claro exponente) surgió el caldo de cultivo de sus principales enemigos dispuestos a utilizarla como instru-

mento para desencadenar la revolución social, o como plataforma desde donde construir el Estado corporativo-fascista, antes que a consolidarla y a reafirmar un régimen liberal-democrático, que diera cauce a los intereses sociales enfrentados y pudiera así acometer la modernización del país.

Trasladada la confrontación política al campo de batalla, la mayor coherencia interna de la coalición de intereses que acaudillaba el general Franco (que se beneficiaba del apoyo de los fascismos en alza y la favorable evolución de la situación internacional, así como de la ruptura de la unidad popular de la República y el desentendimiento de las potencias democráticas), determinó su victoria total y la del bloque tradicional dominante (gran burguesía agraria, financiera y de negocios), que consiguió así recuperar la hegemonía política que perdiera en 1931.

Quedaba cerrada por la vía de la violencia la crisis orgánica que arrastraba el país, al menos desde 1917. Recuperado el control de los centros decisivos del Estado, la coalición vencedora pudo aplicarse con renovado entusiasmo a la pulverización de la obra republicana y a la erección del por entonces llamado «nuevo Estado».

El apoyo que Franco, o lo que el franquismo significaba, recibió era socialmente homogéneo pero políticamente heteróclito, y fue decantándose en un rapidísimo proceso en el que convergieron o fueron obligados a hacerlo falangistas, carlistas, monárquicos, cedistas, etc. Tras la constitución de una Junta de Defensa Nacional de España (24 de julio de 1936) en Burgos, presidida por el general M. Cabanellas (Franco se incorporaría a la Junta el 3 de agosto), en una habilísima jugada política en la que intervinieron decisivamente Nicolás Franco y José Yanguas Messía, el recién nombrado responsable del mando único militar «generalísimo» y, a partir de entonces, irresistible caudillo Francisco Franco, se vio también ambiguamente nombrado Jefe del Gobierno del Estado (29 de septiembre de 1936). Desde el primer instante desapareció cualquier duda, puesto que actuó *de facto* como un Jefe de Estado con poderes absolutos que el autoproclamado «Caudillo de España por la gracia de Dios» irá reforzando en su imparable marcha hacia la dictadura personal total.

El 1 de octubre de 1936 se echaron los cimientos del anunciado «nuevo Estado» y se constituyó una Junta Técnica de Estado, embrión de Gobierno, formada por militares y civiles. El primer Gobierno propiamente dicho (30 de enero de 1938) duraría hasta poco después de finalizada la guerra en que se constituye el llamado «Gobierno de la Victoria» (9 de agosto de 1939). Apenas un mes más tarde, Adolf Hitler, que tan eficazmente contribuyó a la victoria de Franco, desencadenaba la Segunda Guerra Mundial.

## 8.7. LA DICTADURA FRANQUISTA (1939-1975)

El naciente régimen impuesto a sangre y fuego se construyó sobre el trágico balance que resulta de toda guerra civil. El cansancio físico y la desilusión política del bando derrotado, junto al espíritu vindicativo desarrollado por los vencedores a

través de una implacable represión, favoreció la expansión y el reconocimiento de los valores tradicionales que la instauración de la República había frenado en aras del desarrollo cultural del país.

El triunfo franquista supuso un retroceso en todos los órdenes. La modernización que emprendiera la Segunda República quedó cercenada de raíz y los vencedores de la Guerra Civil, comulgantes del «espíritu del 18 de julio de 1936» que aglutinó toda la mística antirrepublicana de rebelión, cruzada, misión, reconquista, expulsión y exterminio, sumidos en el vendaval antidemocrático que asolaba Europa, acometieron con febril entusiasmo la tarea de implantar en España un régimen dictatorial de inequívoca vocación fascista. La legitimación ideológica del nuevo régimen político se la habían ganado los franquistas frente a las urnas (cuyo más noble destino era el de ser rotas, según J. A. Primo de Rivera, líder del fascismo hispano), combatiendo en las trincheras y conquistándola con la sangre de sus héroes y mártires caídos en defensa de la Patria, como jamás se cansarían de repetir.

Las características ideológico-políticas del régimen franquista han sido polémicas hasta el punto de negar al régimen su condición de dictadura unipersonal y, quizá por eso, la consideración de algunos especialistas para definir al franquismo como un autoritarismo, frente a quienes lo consideran un totalitarismo (y así se definió el propio régimen franquista), se ha interpretado como un intento de edulcorar el fuerte componente represivo del franquismo. Se trata de un falso debate tan extenso como el propio periodo histórico que abarca.

El sistema político franquista comenzó a fraguarse en 1936, se fue forjando a lo largo de la Guerra Civil, estableció sus fundamentos en 1939, matizó sus principios a partir de 1945, se consolidó en 1953 («Ahora sí que he ganado la guerra», dijo Franco tras la firma de los pactos hispano-norteamericanos), dio un giro de 180° a su modelo económico en 1959, se conmovió en 1969, entró en crisis en 1973, se agota en 1975, se autodestruye formalmente en 1976 y se extingue en 1977. Pretender, pues, ensamblar en un todo coherente sus componentes esenciales es tarea ciertamente ardua, por cuanto dicho sistema se mantuvo en permanente proceso constituyente según soplara el viento de la historia y conviniera a su pragmático y acomodaticio inspirador.

Salvo para el dogmático, *omnis definitio periculosa*. Creemos que el viejo presupuesto de que todo lo que tiene historia no puede ser definido se ajusta bastante al caso franquista. Numerosas son las conceptualizaciones globalizadoras que se le han aplicado. Salvando la extrema dificultad de que una sola abarque toda su compleja trayectoria histórica, pensamos que desde el punto de vista de la ciencia política la de «bonapartismo» (R. MORODO, M. PASTOR, entre otros especialistas) es la que mejor refleja el conjunto de valores fundamentales del franquismo con que K. MARX llenó de contenido el concepto: la defensa a ultranza, *manu militari*, de los valores tradicionales de la vieja sociedad («propiedad, familia, religión y orden»). Muchas veces, la polémica se ciñe más a una cuestión semántica que de contenido. El franquismo es perfectamente definible como una

dictadura personal, que sin abandonar nunca sus fundamentos evolucionó del totalitarismo al autoritarismo. Frustrado prematuramente, semántico y con fuerte carga ideológica, el primero; sociológicamente asentado e ideológicamente débil, el segundo.

### 8.7.1. Totalitarismo

En sus inicios, la función hegemónica del franquismo le correspondió a la gran burguesía agraria, financiera y de negocios. La escasa inversión, nula rentabilidad, fuerza de trabajo barata y mercado limitado que caracteriza al campo español (el sector productivo de mayor peso específico en el conjunto nacional), pensamos que nos autoriza a hablar del franquismo, en esta etapa, como una especie de fascismo rural o, en cualquier caso, como una modalidad de fascismo que, dada su pluriformidad y ausencia de una teoría política coherente, no fuerza, en cualquier caso, su encuadramiento dentro de tal conceptualización o generalización. Llámese fascismo, totalitarismo por su contenido doctrinal o etapa «azul» (por alusión al color de las camisas de Falange: el partido fascista español) por su cronología histórica, la etapa que arranca en 1936 comienza a virar ideológicamente en 1943, y concluye teóricamente en 1945 con la derrota de sus aliados fascistas en los campos de batalla y la entrada de los católicos en el gobierno, aunque de hecho se prolongara en determinados aspectos hasta los umbrales del cambio de década.

La institucionalización del régimen en ese periodo se plasma a través de un *totum revolutum*, donde se incardinan elementos del corporativismo fascista portugués de Oliveira Salazar y el fascismo mussoliniano de la *Carta del Lavoro*, cuya respectiva influencia es detectable en el Fuero del Trabajo (9 de marzo de 1938), primera Ley Fundamental del Régimen, donde éste se declara «instrumento totalitario al servicio de la integridad patria, y Sindicalista», y en la Ley de Bases de la Organización Sindical (6 de diciembre de 1940), que estructura el sindicalismo vertical inspirado en la organización de los sindicatos hitlerianos y su común sometimiento al partido.

La Ley de Prensa (22 de abril de 1938), la Ley de Responsabilidades Políticas (9 de febrero de 1939), la Ley de Represión de la masonería y el comunismo (1 de marzo de 1940) y la Ley de Seguridad del Estado (29 de marzo de 1941) configuran un auténtico Estado policial que legaliza el «estado de excepción permanente». Dicho Estado se fundamenta en la aniquilación del adversario (enemigos internos y externos) y el amordazamiento y represión de la oposición detectable con vistas al adoctrinamiento total de la sociedad.

Polémica y discutible es la adscripción del franquismo al totalitarismo (generalmente reservada para los casos extremos: nacionalsocialismo y estalinismo comunista), pero, si se admite que el fascismo es un totalitarismo (lo que también es discutible dado que Mussolini respetó a la Monarquía y a la Iglesia, y, desde luego,

fue un régimen mucho menos represivo que la dictadura de Franco), el régimen político franquista también lo fue, salvo que reservemos tal definición a los excesos hitlerianos, estalinistas o maoístas.

El naciente régimen asumió plenamente la decisión política de crear *ex novo* un Estado totalitario, alternativo al liberal-democrático al igual que sus naturales aliados (Hitler, Mussolini, Oliveira Salazar), aunque ello se llevara a cabo por la fuerza de las armas y una guerra civil en vez de por la conquista del Estado, vía electoral o revolucionaria, a través del partido. Tales objetivos se truncarían rápidamente y le forzarían a la alteración del «ideal totalitario» por el «autoritarismo pragmático».

La evolución de los acontecimientos: victoria aliada frente al Eje, guerra fría, demonización de la Rusia soviética, etc., obligó al franquismo a acomodarse a las nuevas circunstancias mostrando una gran versatilidad en cuanto a su capacidad de adaptación formal pero, al mismo tiempo, mantuvo incólume su vocación totalitaria. El Decreto de 29 de septiembre de 1936 (mando único y Jefe de Gobierno y del Estado), el de 19 de abril de 1937 (unificación política), la Ley de 31 de enero de 1938 (suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general), el Decreto de 31 de julio de 1939 (Estatutos de FET y de las JONS) en su art. 47 taxativamente afirmaba:

El Jefe Nacional de Falange Española Tradicionalista y de las J.O.N.S., Supremo Caudillo del Movimiento, personifica todos los Valores y todos los Honores del mismo. Como Autor de la Era Histórica donde España adquiere las posibilidades de realizar su destino y con él los anhelos del Movimiento, el Jefe asume, en su entera plenitud, la más absoluta autoridad.

El Jefe responde ante Dios y ante la Historia.

Y, finalmente, la Ley de 8 de agosto de 1939, concediéndose aún más poderes excepcionales (?), significan no una atenuación de los poderes de Franco hacia un sistema autoritario, sino la configuración de una dictadura total.

La Ley constitutiva de las Cortes Españolas (17 de julio de 1942) «órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado» (art. 1), instituyó un simple órgano deliberante sin la más mínima facultad limitadora del poder ejecutivo. El Fuero de los Españoles (17 de julio de 1945) era una mera declaración de Derechos Fundamentales cara al exterior, dejando para más adelante su regulación concreta a través de la legislación ordinaria (lo que nunca ocurrió), por lo que tal declaración se redujo a papel mojado.

El sistema político del franquismo nunca dejó de ser un mero entramado jurídico-formal que no consiguió, ni en realidad lo pretendió nunca, atenuar, como elemento definitorio y decisorio únicos del mismo, la sola voluntad del general Franco. El franquismo fue al principio y al final una dictadura personal y las sucesivas instituciones que el régimen fue creando no consiguieron enmascarar esa realidad indubitable.



### 8.7.2. Autoritarismo

El autoritarismo conceptualmente supone, atendiendo simplemente a la semántica, un debilitamiento o atenuación del totalitarismo. Es bien conocida la caracterización del franquismo como régimen autoritario expuesta por el prestigioso politólogo JUAN J. LINZ (1964), entusiásticamente acogida por los ideólogos del régimen franquista, siempre necesitados de la legitimación exterior, al venir ahora avalada por la autoridad científica de tan notable estudioso.

JUAN J. LINZ, como ha señalado M. PASTOR, reformulaba planteamientos previos de otros estudiosos como C. SCHMITT, F. NEUMANN, C. J. FRIEDRICH o H. ARENDT. He aquí su famosa definición:

Los regímenes autoritarios son sistemas políticos con un pluralismo político limitado, no responsable; sin una ideología elaborada y directora (pero con una mentalidad peculiar); carentes de una movilización política intensa o extensa (excepto en algunos puntos de su evolución), y en los que un líder (o si acaso un grupo reducido) ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos, pero en realidad bastante predecibles.

Es una definición lo suficientemente genérica como para poder acomodarla a distintos casos, incluido el franquismo. ¿En toda su proyección histórica? No hay que desdeñar, como señala R. MORODO, que «en esa distinción teórica [autoritarismo vs. totalitarismo], hay una pretensión capciosa de legitimación (el Estado franquista se viene a decir que no es un Estado totalitario, sino un régimen autoritario-paternalista, perfectible por medio de una evolución gradual reformista, desde dentro)». La conceptualización de LINZ es más sociológica que politológica y, por tanto, poco operativa. Si el centro primordial de interés de la ciencia política es el poder y, más en concreto, quién decide en última instancia (y en primera: suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general), cuál es el centro decisorio principal, cuál la única fuente de legitimidad, quién puede conculcar hasta las propias normas que dicta (al modo y manera que N. MAQUIAVELO y los teóricos del Absolutismo conceden al príncipe moderno), el reconocimiento de la existencia de un tibio pluralismo formal o de límites imprecisos en el ejercicio del poder —según cómo y en qué triviales circunstancias— a lo largo y ancho del franquismo, resulta por completo irrelevante a efectos tanto teóricos como específicamente políticos.

El funcionamiento efectivo del sistema político franquista a través del complejo entramado de sus instituciones, exaltadas a la categoría de «democracia orgánica» una vez desvanecidos los tiempos y circunstancias del saludo a la romana, nos remite siempre a un único centro de poder a lo largo de toda su historia. Ciertamente, el franquismo renunció (no tuvo otro remedio ante las conspiraciones militares internas y el aislacionismo internacional), una vez ocupado totalmente el espacio político, a ocupar todo el espacio social, por lo que la confusión entre Estado y sociedad no llegó a producirse. Desde este punto de vista, el franquismo

no habría sido un totalitarismo, claro que así tampoco lo habrían sido la Alemania nazi o el comunismo estalinista. Como bien dice M. PASTOR, el totalitarismo no deja de ser «un modelo teórico».

La decadencia física del dictador se proyectó también, como lógicamente corresponde a un anciano enfermo, en los modos y maneras de gobernar, pero el «¡que le peguen cuatro tiros!» del Franco joven; el «¡garrote y prensa!» del Franco maduro y la confirmación de cinco sentencias de muerte (26 de septiembre de 1975) del Franco senil (?), trazan bastante bien los perfiles totalitarios que se desprenden del «¡Viva la muerte!» del general J. Millán Astray, jefe y maestro de Franco, y definen mejor que cualquier otra consideración teórica los fundamentos propios del fanatismo totalitario. El Consejo de Ministros que confirmó tales sentencias de muerte no manifestó el menor disenso (así lo confirmó el ministro de Información León Herrera, y así lo prueba que no se produjera una sola dimisión). Las manifestaciones de pluralismo político limitado habría que buscarlas bien lejos de los centros de poder franquista. El franquismo nació y murió matando. Fue una dictadura total en sus orígenes y en sus últimos estertores, tanto *de facto* como *de iure*.

El pretendido «desarrollo político» del Régimen no alteró jamás sus más firmes fundamentos. La Ley de Referéndum Nacional (22 de octubre de 1945) pretendía mostrar cierta voluntad democrática con su disposición a permitir la sanción popular de las Leyes Fundamentales (alcanzó su máxima expresión, siendo ministro de Información M. Fraga, en el referéndum de la Ley Orgánica donde hubo poblaciones en que votó más del 100 por 100 del censo electoral...). La Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado (26 de julio de 1947) constituía a España —tras prolongada indefinición— en reino, si bien, de momento, sin rey. La Ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional (17 de mayo de 1958) tenía por objeto fijar las «esencias» perpetuas del Régimen que, como especificaba el propio texto, eran «por su propia naturaleza permanentes e inalterables». En ella se establecía que el partido único, el Movimiento Nacional, era la «comunidad» de los españoles en los ideales que dieron vida a la Cruzada y se definía al Estado como una Monarquía (de momento se proseguía sin candidato), católica, social y representativa. Finalmente, la Ley Orgánica del Estado (10 de enero de 1967) pretendía ser recopilación y síntesis de todo el entramado institucional del franquismo que, los intelectualmente más audaces, presentaban como «Constitución española» en abierta contradicción con los propios fundamentos de la teoría constitucional.

El franquismo (tras denigrar a la democracia liberal como forma de gobierno superada por la historia en su etapa totalitaria, dado el giro copernicano de la política internacional tras la Segunda Guerra Mundial y la buena salud demostrada por tales regímenes frente al totalitarismo nazi-fascista), decidió rebautizar su original sistema político como «Democracia Orgánica». La novedad consistía en una suelta nueva forma de representatividad política frente a la tradicional democrática de «un hombre, un voto» (inorgánica). El franquismo consideraba más ajustado a la ley natural el voto por intereses comunes y, por consiguiente, la representación

sería más plena por corporaciones: familia, municipio, sindicatos, etc. (orgánica). El único problema es que nunca tal representación fue representativa de nada, ni las Cortes, ni el Consejo Nacional de Movimiento, ni los Ayuntamientos, ni los sindicatos o las universidades o cualquier otra institución supuestamente representativa de sus componentes, representó nada que no fuera el propio Régimen, y siempre estuvo cerrada cualquier iniciativa que pudiera cegar los designios del «enviado de Dios» (J. Millán Astray, general), «espada del Altísimo» (Esteban Bilbao, presidente de las Cortes) o «centinela de Occidente» (Luis de Galinsoga, periodista)... etc., etc. Finalmente, como supremo hacedor y desfacedor, se decidió a designar a don Juan Carlos de Borbón y Borbón sucesor suyo «a título de Rey» en la Jefatura del Estado (22 de julio de 1969). Bien entendido que se trataba de una «instauración» monárquica y no de una «restauración». Es decir, no se reponian derechos históricos; él, el caudillo, era la única fuente del Derecho con facultades constituyentes. El «atado y bien atado» reflejaba la voluntad totalitaria de reinar después de morir, inequívoco rasgo de la personalidad paranoica de quien se consideró «Caudillo de España por la gracia de Dios».

## 8.8. LA TRANSICION A LA DEMOCRACIA (1975-1978)

Salvo para los irreductibles inasequibles al desaliento de la vieja guardia pretoriana (lo que vino gráficamente a expresarse como «el búnker», en alusión a la fortaleza donde Hitler resistió hasta el final), estaba claro que con Franco moría el franquismo. Un sistema político que giraba en torno a un único centro cual astro-rey iluminador, desaparecido éste por simple consunción, tenía necesariamente que disgregarse o disolverse en el espacio infinito de acuerdo con las leyes elementales de la mecánica celeste.

La dinámica política que desemboca en la aprobación de la Constitución en diciembre de 1978 comenzó a fraguarse en 1969, se aceleró en 1973 con el asesinato a manos de ETA del entonces presidente del Gobierno, almirante Luis Carrero Blanco, auténtico corazón del sistema y, con la muerte de Franco el 20 de noviembre de 1975, adquirió una trayectoria incierta, plena de incógnitas políticas sustancialmente reducibles a una alternativa: «continuismo» o «cambio».

El continuismo era monóticamente homogéneo en sus expectativas políticas. El único camino posible era el puro y simple inmovilismo. Los más lúcidos «bunqueristas» eran plenamente conscientes de que introducir cualquier modificación en un sistema político tan endeble institucionalmente como el franquismo, circunscrito a la sola voluntad de una persona, ya desaparecida, significaba el desmoronamiento cual castillo de naipes de todo el edificio.

La voluntad de cambio, sin embargo, no era tan monolítica. Empezó manifestándose en dos posiciones abiertamente enfrentadas: «reforma» o «ruptura» que, finalmente, acabaron por superponerse la una a la otra. No faltan los modelos interpretativos al respecto.

El profesor R. COTARELO, basándose en los modelos teóricos existentes sobre las transiciones políticas (D. RUSTOW, L. MORLINO, G. O'DONNELL y P. C. SCHMITTER) propone «un proyecto interpretativo de los procesos de transición, obtenido por inducción del caso español y los países del Este y centro de Europa». El esquema, que llama «de los tres consensos» se divide en seis etapas: 1) existencia de un elemento desencadenante, que configura una crisis de régimen; 2) cambio de paradigma de legitimidad y de sus complejas relaciones con la legalidad; 3) eliminación del personal político anterior y de su simbología legitimatoria; 4) primer consenso: acuerdo acerca del pasado; 5) segundo consenso: establecimiento de normas provisionales para debatir en libertad la última etapa; y 6) tercer consenso: determinación definitiva de las reglas de juego del nuevo régimen.

Aplicando el esquema a la transición española, R. COTARELO identifica: 1) la muerte del general Franco; 2) la restauración de la monarquía; 3) el desmantelamiento del Movimiento y los sindicatos, el cambio del personal político y sus símbolos; 4) la amnistía (primer consenso del pasado); 5) Ley de Reforma Política (segundo consenso); y 6) la Constitución (tercer y definitivo consenso).

El esquema casa como un guante de seda con el ligero matiz de que el primer consenso (la amnistía) impedía la eliminación o cambio radical o total del personal político. R. COTARELO matiza la periodización establecida por M. CACIAGLI sobre la transición institucional y política, que viene a corresponder con la observación del profesor J. SANTAMARÍA sobre la originalidad de la transición española, consistente en haberse conducido *políticamente* y haberse instrumentalizado *jurídicamente*.

En resumen, como señaló E. DÍAZ, los continuistas y los rupturistas eran conscientes de su propia debilidad por lo que, concluye R. COTARELO: «La transición es, en buena medida, el producto de dos impotencias cruzadas».

### 8.8.1. Inmovilismo

Los sectores más reaccionarios y ortodoxos del Régimen habían visto seriamente puestas en entredicho sus posibilidades políticas tras el asesinato de Carrero Blanco, supuesto garante del «atado y bien atado» franquista. Creyeron tener alguna posibilidad cuando el duro C. Arias Navarro accedió por presiones del llamado «clan familiar de "El Pardo"» a la presidencia del Gobierno (hecho insólito, si se tiene en cuenta que como ministro de la Gobernación, máximo responsable de la seguridad del Estado, acababan de asesinarle a su jefe político, pareciendo así que se premiaba la incompetencia y falta de eficacia), en vez de Torcuato Fernández Miranda, que demostró una gran serenidad durante toda la crisis. Fernández Miranda no era de fiar para los sectores «ultras», pues había tenido la audacia de ser el primero que juró el cargo de ministro Secretario General del Movimiento —cartera emblemática de los «azules»— con ¡camisa blanca! Además, había sido preceptor político del «miñato», despectiva calificación con la que se referían al príncipe dudoso, luego «traidor», desde los sectores más extremistas del franquismo

puro y duro (a pesar de haber sido nombrado por su esclarecido caudillo). El «búnker» perdió definitivamente toda opción al no conseguir situar en la presidencia del Gobierno, cuando concluyera su mandato de presidente de las Cortes y del Consejo del Reino, al leal Alejandro Rodríguez de Valcárcel, destinado a mantener las más puras ortodoxias franquistas. Su muerte despejó el camino hacia el cambio, pues permitió situar en puesto tan trascendental como el que dejaba a T. Fernández Miranda, quien por debajo de sus ambiguas y discretas posiciones políticas, albergaba un hombre sinceramente dispuesto a servir al rey y, por consiguiente, a la Monarquía constitucional, única opción para la Corona en un país moderno del ámbito cultural occidental. Don Juan Carlos lo sabía muy bien, pues tenía próximos los ejemplos de su cuñado, el ex rey Constantino de Grecia, hermano de su mujer, y el de su abuelo Alfonso XIII, exiliado tras la proclamación de la Segunda República y muerto en el exilio.

La posición inmovilista tenía el refrendo del generalísimo Franco y su fiel servidor, el almirante L. Carrero Blanco. Para ambos, la vuelta al sistema de partidos era impensable e inadmisibile. Los dos detestaban tales regímenes. Tras la aprobación de la LOE en 1967, Carrero afirmó que el proceso institucional del Régimen había quedado cerrado. Y, Franco, dijo por entonces que los partidos políticos no volverían jamás.

Torcuato Fernández Miranda, catedrático de Derecho Político y perfecto conocedor de las Leyes Fundamentales del Régimen fue tanto el teorizador ambiguo, profuso y difuso del «desarrollo político» del franquismo, que era imposible sin alterar sus fundamentos, como del reformismo de los ex franquistas realistas. En este caso claro, exiguo y concreto. El juego dialéctico del asociacionismo aperturista del Régimen, quedaba perfectamente reflejado en la verborrea sofista del paradójico Fernández Miranda:

Decir sí o no a las asociaciones es, sencillamente, una trampa saducea... El tema está en ver si diciendo sí al asociacionismo político, se dice también sí o no, o no se dice sí sino no, a los partidos políticos.

Semejante galimatías lingüístico no podía ocultar la realidad. Se trataba de ganar tiempo, de oxigenar al Régimen, de «marear la perdiz» en definitiva, un juego en el que sólo podían entrar los cínicos o los incautos.

Semejante juego, como era de prever, se mantuvo inmodificable hasta el 20 de noviembre de 1975, en que el general Franco pasó definitivamente a la Historia. Sería entonces cuando empezaban a moverse de verdad las fichas en el tablero, se le dio a éste la vuelta y se cambiaron las reglas.

### 8.8.2. Reforma y ruptura

La metodología del reformismo no podía definirse con mayor concisión y economía expresiva que la utilizada por T. Fernández Miranda, figura clave de la transi-

ción (paradojas de la política). Había que ir «de la ley a la ley». Del franquismo a la Democracia en una especie de revolución desde arriba, es decir, controlada y protagonizada por franquistas reformistas, por los anteriores servidores del Movimiento Nacional (A. Suárez, R. Martín Villa, etc.) y, ahora, sinceros muñidores del cambio democrático, bien por oportunismo, bien por sincera reconversión ideológica.

El franquismo sin Franco, el «después de Franco, las instituciones» con que el también catedrático de Derecho Político, procurador en Cortes y Consejero Nacional del Movimiento, Jesús Fueyo, contestó al interrogante del Secretario general del Partido Comunista de España, Santiago Carrillo, «después de Franco, ¿qué?», era una apuesta a la que sólo podían jugar los poseedores de pasados inconfesables, los seniles mentales o los simples de espíritu. Afortunadamente para el país, el franquismo se quedó sin patrocinadores, aunque no faltarían algunos iluminados siempre dispuestos a «salvar España» (operación «Galaxia», 23-F o 28-O), es decir, a cortar cabezas, siguiendo la vieja tradición decimonónica del pronunciamiento militar o del golpe de Estado, afortunadamente chapucero con el que, por fin, parece haberse extinguido definitivamente la vieja España tradicionalista beligerante hasta el final con el inevitable proceso de modernización del sistema político que, como hemos visto, arranca en Cádiz en 1812 y culmina en toda España en 1978, con el refrendo popular de la Constitución y de la Monarquía parlamentaria como forma política del Estado. Se instaurará así un sistema político democrático perfectamente equiparable al de los países más civilizados.

El «modelo español» consistió en que la transición política a la democracia se haría dentro de la legalidad y por etapas, sin rupturas traumáticas ni revanchismo. Hay que distinguir la pre-transición o fase pre-constituyente, la constituyente propiamente dicha y la del desarrollo constitucional a partir de 1978.

Metafóricamente, el rey fue considerado el «motor del cambio» (J. M.<sup>a</sup> DE AREILZA) o, en imagen aún más ajustada, el «piloto del cambio» (C. T. POWELL). El Monarca, fiel y eficazmente secundado por T. Fernández Miranda y A. Suárez, y con la presión expectante del pueblo español, emprendió una auténtica operación de ingeniería política, sirviéndose de los grandes poderes heredados de Franco (de los que se iría desprendiendo a medida que fue avanzando el proceso democratizador) bajo la custodia del Ejército que, no obstante y no sin tensiones internas muy fuertes, se vio obligado a respaldar dado el vacío político y el peligro cierto de desgarros civiles que hubiera supuesto enfrentarse al rey por «traidor» a los principios inmutables del franquismo, pero fiel y leal a las demandas populares. Así lo prometió al declarar explícitamente su aspiración a ser el rey de todos los españoles.

Carlos Arias Navarro resultó ser *an inmitigated disaster* (un desastre sin paliativos), como le dijera el mismo rey al periodista norteamericano Arnaud de Borschgrave (*Newsweek*, 26 de abril de 1976) en una entrevista que el Gobierno declaró apócrifa ante el silencio del palacio de la Zarzuela. El último presidente de Gobierno de la dictadura de Franco, y forzado primer ministro de la Monarquía, era un prisionero del «búnker», incapaz de sacar adelante la reforma política (por tempera-

mento, por fidelidades franquistas, por mera incapacidad política...). Tras el discurso que don Juan Carlos pronunció el 2 de junio en el Congreso de los Estados Unidos en sesión conjunta, donde se refirió explícitamente a la voluntad democrática de la Monarquía dispuesta a asegurar «los deseos del pueblo libremente expresados», Carlos Arias se encontró en un callejón sin salida y acabó renunciando.

De esta manera quedaba despejado el camino. T. Fernández Miranda consiguió introducir en la terna de candidatos a la jefatura del Gobierno al auténtico «tapado» del rey: «estoy en condiciones de ofrecer al Rey lo que me ha pedido». El elegido no era otro que Adolfo Suárez, que será el auténtico «dinamitador» (por explosión controlada) del vetusto edificio institucional franquista. El «seductor» y habilísimo nuevo presidente del Gobierno fue capaz de convencer a los procuradores de las Cortes franquistas de la grandeza y conveniencia de hacerse el «harakiri» político. No otra cosa suponía para ellos la aprobación de la reforma política que se anunciaba, si bien estaba claro que el naciente sistema sería generoso con los «colaboracionistas».

La Ley para la Reforma Política (18 de noviembre de 1976) fue la auténtica llave, la ley-puente que permitirá el tránsito de la Dictadura a la Democracia y condicionará todo el desarrollo legislativo posterior hasta la aprobación de la Constitución bajo una impronta insólita en nuestra historia constitucional, y totalmente inédita a lo largo y ancho de nuestro proceso histórico-político: la del consenso, el pacto y la negociación. Definitivamente se habían acabado los «trágalas» y la demonización del adversario político tan frecuentes en nuestra historia.

La Ley de Reforma Política fue calificada en su día por el profesor P. LUCAS VERDÚ, de Octava Ley Fundamental del franquismo, lo que parece excesivo. Las Leyes Fundamentales del franquismo no pretendieron otra cosa que la perpetuación del régimen político de caudillaje, mientras que la Ley para la Reforma Política significaba de hecho (aunque algunos dudaran de la rectitud de intenciones del Gobierno) la *ruptura* de la dictadura al asumir los valores propios de la democracia. El establecimiento del principio de soberanía popular («voluntad mayoritaria del pueblo»), la separación de poderes y el sufragio universal suponían un giro cualitativo de 180° en la concepción del sistema político.

Del total de 531 procuradores que constituían las Cortes, 425 votaron a favor, 59 en contra y 13 se abstuvieron, encontrándose ausentes 34. El camino hacia la *reforma pactada* concluiría en una *ruptura efectiva* desde el punto de vista político. La consumación del tránsito pacífico de una autocracia a un sistema político pluralista suponía una auténtica revolución política. El pueblo español ratificaba el método y apoyaba sus objetivos por referéndum nacional (15 de diciembre de 1976) sin dejar margen para la duda con un 94,2 por 100 de «síes» y un 2,6 por 100 de «noes».

Después de tantos años de silencio, el pueblo español se pronunció taxativamente por la liquidación sin revanchismos de la dictadura y el establecimiento pacífico y gradual de un régimen democrático en consonancia con su nivel de desarrollo, su historia y su cultura.

## 8.9. LA CONSTITUCION ESPAÑOLA

Desde 1812, fecha en que se proclamara en Cádiz nuestra primera Constitución, hasta hoy, España no había vivido un periodo de estabilidad política democrática tan extenso como el vivido a partir de diciembre de 1978, año en que los españoles aprobamos nuestra Constitución.

Tuvo que transcurrir más de siglo y medio para que, finalmente, arraigara en nuestro país un régimen político constitucional en el estricto sentido del término. Vivimos el periodo más prolongado de estabilidad política y constitucional de toda la historia de España; algo que, normalmente, no se valora suficientemente, como si se ignorara el duro camino recorrido hasta aquí, y que conviene no olvidar jamás.

La historia política de España nos ofrece numerosos ejemplos, como hemos visto anteriormente, de permanente zozobra política e inestabilidad constitucional.

En esos años sólo han existido dos épocas de una aparente continuidad constitucional. Según J. DE ESTEBAN, «una, hasta cierto punto real, y la otra claramente ficticia». La primera abarcaría desde 1876 hasta 1923. Es decir, desde la Restauración de A. Cánovas del Castillo a la dictadura de M. Primo de Rivera. Cerca de cincuenta años de estabilidad que se caracterizaron por el caciquismo, el «turnismo» y un déficit democrático permanente.

La otra, la etapa ficticia, comprende la «era de Franco». Periodo estable pero que, en modo alguno, puede calificarse de constitucional, de acuerdo con el art. 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que dice: «Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución». Principio considerado como irrenunciable por la teoría política liberal. Debemos señalar que estos treinta y seis años se caracterizaron por la más absoluta falta de libertades y derechos fundamentales, separación de poderes, prohibición de partidos políticos, sindicatos, derecho de voto, elecciones libres, fuentes alternativas de información, etc. Es decir, no estaban presentes ninguna de las ocho garantías que, como señala R. DAHL, una democracia debe contener.

La idea de estabilidad e inestabilidad de los regímenes políticos aparece como uno de los conceptos más importantes de la ciencia política moderna. Así, L. MORLINO, H. ECKSTEIN, S. P. HUNTINGTON y J. J. LINZ, por citar sólo los más representativos, se han ocupado cumplidamente de tan relevante cuestión, no sólo para la propia eficacia política y la posibilidad de gobernar, sino también como garantía para la libertad de los ciudadanos.

La historia de España nos ofrece un ejemplo de permanente inestabilidad política que, inevitablemente, lleva aparejada la inestabilidad constitucional. En efecto, buena muestra de ello es: la falta de una revolución burguesa; la ausencia de un Estado fuerte y más bien patrimonializado; el predominio de los intereses locales sobre los nacionales, lo que genera el caciquismo como forma de organización política; la excesiva «ideologización» de las Constituciones, que da lugar a Constituciones de partidos y a los cambios permanentes de Constitución al cambiar el

poder de manos de un partido a otro; la falta de arraigo de nuestras Constituciones; la escasa implantación de la Constitución como regla de juego político y, por tanto, que la sucesión de las Constituciones se lleve a cabo mediante la ruptura y no mediante los procedimientos de reforma y revisión que contenían las Constituciones anteriores. Resumiendo: todo el proceso político se sitúa fuera y al margen de la Constitución. La explicación de esta situación viene dada por la falta de consenso entre las diferentes fuerzas políticas y por el carácter militar que determinan los cambios políticos. Situación ésta que pudo, desgraciadamente, repetirse de triunfar el golpe militar del 23 de febrero de 1981, en una situación de crisis de gobierno.

En efecto, la estabilidad política actual y la preeminencia constitucional vienen determinadas, principalmente y sin entrar a valorar otras circunstancias igualmente importantes (modernización, desarrollo económico, urbanización, avance de las comunicaciones, etc.), por la idea de «consenso». Nuestra Constitución es un marco de libre convivencia, en cuya elaboración no ha prevalecido —a diferencia de etapas anteriores— las ideas o intereses de ningún partido o sector particular.

Existía una creencia generalizada en la importancia de redactar una Constitución que fuese aceptada por la mayoría de las fuerzas políticas del país. El objetivo era no marginar a una parte del pueblo español. Otro motivo que dio lugar al consenso fue el propio proceso del cambio político: la transición de una dictadura a una democracia se realizó a través de «la ruptura pactada» o «reforma rupturista». Otra razón de la estabilidad es que la Constitución de 1978 zanjó de forma satisfactoria tres litigios históricos que habían dividido a la sociedad española en los dos últimos siglos: la forma de Estado, la cuestión de los nacionalismos históricos y el conflicto religioso y educativo. Es cierto que todavía perviven tensiones en estos terrenos, pero son más tensiones de carácter técnico que de principios, los pactos de fondo no se cuestionan (G. PECES-BARBA).

Y, por último, otra razón de la estabilidad y del consenso es que la Constitución de 1978 es el producto de un proceso de transición política que supuso el tránsito pacífico de un sistema autoritario a otro democrático. Esta transición, según E. ALVAREZ CONDE, ha presentado también sus propias contradicciones internas, algunas de las cuales se han reflejado en el mismo texto constitucional.

A finales de 1978, cerca de dieciocho millones de españoles acudían a las urnas para refrendar la Constitución, tan laboriosamente elaborada durante un año y medio por todos los partidos políticos con representación parlamentaria.

Pese a la oposición de unos (HB, FN) y a la abstención propugnada por otros (PNV, ERC), la Constitución fue aprobada en el referéndum del día 6 de diciembre, fue sancionada por el Rey el día 27 y publicada en el BOE el 29 de diciembre de 1978.

Hay que destacar la «singularidad» (P. LUCAS VERDÚ) de nuestro proceso constituyente, ya que las Cortes democráticas surgidas de las primeras elecciones libres (15 de junio de 1977) y al amparo de la Ley para la Reforma Política no reunían las características propias de un poder constituyente, resultado de la dialéctica reforma/ruptura en que se desarrolló el proceso de transición política. La otra

«singularidad» propia de nuestra Constitución es que el texto no fue elaborado por una sola cámara —como es la norma universalmente extendida—, sino por dos. En el caso español, atípico y condicionado, entre otros supuestos, por la Ley para la Reforma Política, al ser las Cortes bicamerales se duplicó el procedimiento y el proceso de discusión del proyecto constitucional.

Junto a ello, el proceso constituyente presentó otra serie de características que de una manera u otra influyeron en el contenido de nuestra Carta Magna.

1. Es un proceso «excesivamente largo», que va desde agosto de 1977 (Ponencia Constitucional) hasta el 29 de diciembre de 1978, en que se publica en el BOE. Ello produciría un cansancio en la opinión pública negativo para el desarrollo de la cultura y la estabilidad políticas. Téngase en cuenta que las Cortes, al mismo tiempo, llevaban a cabo la función legislativa ordinaria.
2. Algunos contenidos del propio texto constitucional van a venir prefigurados de antemano por la naturaleza de nuestra transición política. Por ejemplo, la composición de las Cortes.
3. La Constitución se elabora y aprueba en medio de una crisis económica que hace que la idea del consenso se amplie a otras esferas de la realidad social y económica. Los famosos Pactos de la Moncloa son un ejemplo de cuanto decimos.
4. Por último, el proceso constitucional se efectúa en medio de un clima de violencia terrorista que puso a prueba la consolidación del propio sistema democrático.

Todo ello influyó en el contenido de nuestro texto constitucional y en la consolidación del sistema político.

### 8.9.1. Caracteres generales

Desde el punto de vista formal, nuestra Constitución está caracterizada por los siguientes rasgos:

1. La Constitución de 1978, es una Constitución «larga» (excesivamente larga, según la opinión de numerosos autores), la más extensa de las nueve Constituciones españolas desde 1812. Nuestra Constitución comprende diez Títulos que contienen 169 Artículos, cuatro Disposiciones Adicionales, nueve Disposiciones Transitorias, una Derogatoria y una Final. Las razones de tal extensión se encuentran, a parte del hecho ya mencionado del consenso, en una reacción lógica frente al régimen franquista en el sentido de incluir un elevado número de materias.
2. Técnicamente es un texto complejo e impreciso con numerosas ambigüedades e insuficiencias en muchas de sus formulaciones. Incluso, contiene mecanismos «barrocos», como el procedimiento de acceso a la autonomía.

3. La Constitución es ideológicamente un documento ambiguo y ecléctico, como corresponde a una Constitución de consenso entre fuerzas políticas muy diversas. Aparecen en el texto elementos propios de ideologías conservadoras, liberales, social-demócratas y demócrata-cristianas. Ahora bien, esta ambigüedad puede resultar beneficiosa, ya que permite que puedan gobernar fuerzas políticas contrapuestas con el mismo texto.

4. Es una Constitución superrígida. Nuestra Constitución ha establecido un sistema difícil y complejo para el logro de modificaciones. El problema que plantea nuestro Título X es que dificulta tanto el procedimiento de reforma, que la hace impracticable. Para algunos (como tendremos ocasión de ver más adelante) ha introducido subrepticamente una cláusula de intangibilidad general, que dificultará en el futuro la acomodación del texto constitucional a las necesidades que exija la evolución de la sociedad.

5. Es una Constitución inacabada e inconcreta. Paradójicamente, el texto de 1978, pese a su amplitud, hace frecuentes remisiones a leyes orgánicas y leyes ordinarias para su desarrollo. Incluso mandatos constitucionales como la Ley de Huelga, del Jurado, etc., todavía no se han desarrollado.

Además, el Estado que contempla la Constitución es un Estado de autonomías. El hecho de ir delegando funciones y competencias a las Comunidades Autónomas implica una indeterminación de las competencias del Estado en tanto dure el proceso de desarrollo autonómico (J. A. GONZÁLEZ CASANOVA). De hecho, la inconcreción, la ambigüedad e incluso los preceptos vacíos de contenido, la sitúan en el ámbito de las constituciones abiertas, en opinión de M. A. APARICIO.

6. Una Constitución poco original. Con frecuencia se alude a la escasa originalidad de la Constitución española. Cierto es que la originalidad constitucional suele ser escasa en casi todas las constituciones. De ahí que se acuse a la nuestra de tener un carácter fundamentalmente «derivado» en contradicción con la originalidad del proceso de cambio político que se inició en 1975. Según S. VARELA, «el consenso como factor determinante de la acción constitucional derivó, en resumen, en una cierta esclerosis de elementos innovadores y tal situación resultó campo abonado para que tuviera lugar una recepción intensa».

De esta manera, la Constitución ha resultado ser un mosaico formado por varias influencias del constitucionalismo europeo de la segunda posguerra. Digamos, sintéticamente, que hay unanimidad en reconocer las siguientes influencias:

a) De la Ley Fundamental de Bonn —Constitución alemana de 1949—. Resulta innegable la procedencia del modelo de Estado de derecho social y democrático adoptado. Se trata de resaltar que no estamos ante una simple traducción de preceptos, sino ante una recepción conceptual en virtud de la cual se incorpora a nuestra Constitución toda una tradición del Estado de derecho. Esta concepción ha impregnado todo el Título I, sobre derechos y deberes fundamentales.

También es patente la influencia alemana en los procedimientos de designa-

ción del presidente del Gobierno (art. 99 C.E. y 63 L.F.B.) y a la tramitación de la moción de censura «constructiva» (art. 113 C.E. y 67 L.F.B.) que da lugar a un gobierno fuerte y estable.

b) De la Constitución portuguesa de 1976 hay un reflejo en el Título de los Derechos Fundamentales, especialmente en los llamados derechos sociales y en los «principios rectores de la política económica y social», además, el principio de que los derechos y libertades habrán de interpretarse de conformidad con la Declaración Universal y demás acuerdos internacionales sobre la materia (art. 10 C.E.) fue copiada del artículo 16 de la Constitución portuguesa.

c) De la Constitución italiana de 1947 se ha tenido en cuenta la orientación progresista del art. 9 de la Constitución española copiado del art. 3 de la Constitución italiana y, sobre todo, los apartados relativos a la estructura territorial del Estado, el llamado modelo de Estado regional. Incluso, la distinción italiana entre «Estatutos especiales y ordinarios» ha influido en la existencia de una doble vía de acceso al régimen de autonomía para las distintas regiones (art. 143 y 141 C.E.). En la figura del delegado gubernativo, la autonomía financiera y los sistemas de compensación económica se aprecia la influencia italiana.

También es importante la influencia en otros aspectos relacionados con la organización del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional (modelo suministrado por la Constitución española de la Segunda República a la Constitución italiana).

d) Influencias de las monarquías europeas. El Título II de la Constitución española de la Corona es una síntesis de los principios que definen la figura del Monarca en los sistemas parlamentarios europeos. La Constitución española ha sido la primera en recoger el concepto de «Monarquía parlamentaria» para definir la forma política del Estado (art. 1.3) (S. VARELA). Las influencias más importantes han sido: la Constitución sueca de 1975 en la propuesta real del presidente del Gobierno al Congreso de los Diputados. La Constitución holandesa de 1954 en lo relativo a las facultades regias en materia de relaciones internacionales y en la libre administración por el Rey de su Casa Real.

e) Por último, la Constitución francesa ha tenido una escasa influencia en nuestra Constitución. En todo caso, se puede ver cierta influencia en las leyes orgánicas (destinadas a desarrollar aspectos importantes de la Constitución) y la llamada legislación delegada.

### 8.9.2. Principios fundamentales

El espíritu de la Constitución queda perfectamente reflejado en su preámbulo y los principios fundamentales que la vertebran son:

1. El Estado social y democrático de derecho como forma de Estado en España.
2. La Monarquía parlamentaria.
3. El Estado autonómico como forma de organización territorial.

### 8.9.2.1. *El Estado social y democrático*

El Título Preliminar (nueve arts.) contiene los valores fundamentales que deben inspirar al resto de la Constitución. Según señala P. LUCAS VERDÚ, este Título tiene carácter de «fórmula política de la Constitución, que es la expresión ideológica, jurídicamente organizada en una estructura social». En efecto, este Título Preliminar tiene mucho de fórmula política general en la medida en que recoge una multiplicidad de objetivos y en algunos casos con contenido «utópico».

En definitiva, nuestra Constitución pretende adoptar para el Estado español la forma de Estado de derecho en su etapa más evolucionada: la del Estado social. La propia condición compleja de la noción «Estado social y democrático de derecho» confirma, como señala PAREJO ALFONSO, «diversas ideas rectoras de la organización política: la de la conquista histórica del Estado por el Derecho (en cuya base está la contraposición Estado-Sociedad y la afirmación de la esfera de libertad del individuo frente al primero), la de la soberanía popular (que, en una sociedad plural exige el pluralismo político) y la de la responsabilidad del Estado en orden a las condiciones de vida comunitaria (fruto de las profundas mutaciones operadas por el desenvolvimiento de la sociedad industrial, que se sintetizan en la exigencia a la organización política de una intervención social dirigida a la corrección de las desigualdades)».

Se hace preciso, pues, analizar aunque sea someramente los caracteres de la forma asumida por el Estado español.

#### A) *El Estado de derecho*

El criterio fundamental que permite definir la forma en que se relacionan el Estado y la sociedad depende de que el Estado esté sometido al derecho y éste le impone la obligación de respetar una esfera de actividades personales en las que no puede intervenir. Por tanto, deben establecerse unos mecanismos jurídicos concretos que aseguren la sumisión del Estado al derecho, es decir, que se controle la actividad de los órganos del Estado.

En cualquier caso, y según M. A. APARICIO, la formulación del Estado de derecho se resume en la autolimitación del Estado respecto de los ciudadanos y sometimiento del propio Estado al derecho por él creado (sometimiento de los poderes públicos a la Constitución). El Estado de derecho aparece caracterizado por ELIAS DÍAZ como un Estado en el que concurren; a) el imperio de la ley: la ley como expresión de la voluntad general; b) separación de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial; c) legalidad de la administración: regulación por la ley y suficiente control judicial; d) derechos y libertades fundamentales: garantía jurídico-formal y realización material.

De acuerdo con esto y según la Constitución de 1978, el Estado de derecho español se caracteriza por la sujeción de los poderes públicos a la Constitución y al

ordenamiento jurídico bajo los principios siguientes: a) principio de constitucionalidad; b) principio de legalidad; c) principio de jerarquía normativa y de competencias; d) principio de publicidad; y e) principio de irretroactividad de las leyes y responsabilidad de los poderes públicos.

Según esto, por encima de todas las normas debe existir una norma superior (la Constitución) nacida con la participación directa del pueblo (referéndum) y a la que todas las demás normas deben ajustarse. Este principio significa que la Constitución no contiene simples declaraciones abstractas, sino que se trata de una verdadera norma jurídica de aplicación inmediata que obliga a todos los ciudadanos y a todos los poderes públicos (art. 9).

#### B) *El Estado democrático*

La segunda nota que caracteriza al Estado español y que viene definida por la Constitución es la del Estado democrático, lo que implica necesariamente un pluralismo político y la participación de todos los ciudadanos en la gestión del poder político, por un lado y por otro, que la soberanía nacional reside en el pueblo, del que emanan todos los poderes.

La C.E. establece con toda claridad los principios básicos del Estado democrático. Así, el art. 1.1 proclama el pluralismo político como valor superior del ordenamiento jurídico, y consagra un conjunto de derechos políticos y de instituciones de participación política (art. 23). Este pluralismo se manifiesta nitidamente en la existencia de un pluralismo nacional —existencia de un Estado autonomista— lingüístico y simbólico.

Además, el reconocimiento del pluralismo como un elemento consustancial en toda sociedad libre implica la existencia de partidos políticos (a los que dedicaremos una atención pormenorizada más adelante) que según nuestra Constitución expresan el pluralismo político, concurren a la manifestación y formación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales de participación política (art. 6). Implica, asimismo, la existencia de un pluralismo social en el reconocimiento de los sindicatos, asociaciones de empresarios y demás asociaciones en general (arts. 7 y 36).

De cualquier manera, si el pluralismo político es el presupuesto fundamental de la democracia, es cierto que se debe completar con unos adecuados cauces de participación política. Abordaremos brevemente esta segunda cuestión.

El artículo 23 de la C.E. reconoce el derecho de todos los ciudadanos «a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes». Por tanto, la participación política es un imperativo constitucional. Existen dos formas de participación: la directa y la representativa o electoral.

En cuanto a los mecanismos de democracia directa, o sea, aquellos a través de los cuales el ciudadano participa directamente en la toma de decisiones, nuestra Constitución los concibe como complemento de la participación representativa. La

más clásica se recoge en la figura del *referéndum*, que se establece tanto para tomar decisiones políticas de especial trascendencia (art. 92) como para modificar la Constitución, que podrán ser facultativos u obligatorios (art. 167) o aprobar los Estatutos de Autonomía.

Otra forma de participación directa es la *iniciativa popular*, que consiste en el derecho de los ciudadanos a que se someta a referéndum una cuestión importante o se admita una determinada proposición de ley para su aprobación por el Parlamento. La excesiva desconfianza hacia la iniciativa popular se manifiesta en la exigencia de 500.000 firmas acreditadas para la presentación de proposiciones y la exclusión de determinadas materias propias de leyes orgánicas, tributarias, de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia (art. 87 C.E. y L.O. 3/1984).

Por último, la Constitución reconoce «el derecho de petición individual y colectivo por escrito», que consiste en la posibilidad de dirigirse a los poderes públicos (art. 29) y a las Cortes (art. 77). También existe la participación directa de ámbito local (concejo abierto). Asimismo, en el ámbito judicial los ciudadanos pueden ejercer «la acción popular» y, más importante aún, se reconoce la posibilidad de participar en la administración de justicia a través de la institución del jurado (art. 125) en la forma en que la ley determine. Por tanto, nos encontramos ante un mandato constitucional no cumplido todavía.

De todo ello se extrae la conclusión de que nuestra Constitución ha dado muy escasa amplitud a esta forma de participación directa (M. RAMÍREZ). La razón quizá fuese el temor de los constituyentes a que se hiciera un uso extremista o demagógico de estas formas de participación directa.

La C.E. configura un tipo específico de democracia: la democracia representativa. Democracia representativa que significa esencialmente dos cosas: primera que los ciudadanos participan a través de representantes elegidos por todos (sufragio universal) de forma periódica, es decir, cada cierto tiempo limitado (cuatro años) y mediante elecciones. Segunda, los elegidos no quedan vinculados a sus electores por un mandato imperativo (art. 76.2), sino por un mandato meramente representativo. Aquí surge un problema debatido por la ciencia política moderna, la de establecer si no existe un mandato imperativo en relación a los partidos políticos que proponen a los candidatos, más aún si el sistema es de listas cerradas y bloqueadas como el nuestro.

En definitiva, se trata del derecho de todos los ciudadanos —no se trata de todos, sino sólo de aquellos que conforman el «cuerpo electoral»— a elegir a sus representantes, o sea, el derecho al voto (igual, libre, directo y secreto) y su complemento necesario, el derecho de todos los ciudadanos a presentarse como candidatos a las elecciones.

En otro lugar trataremos del sistema electoral español, ahora, sin embargo, nos referiremos a una cuestión de importancia capital a la hora de valorar el Estado democrático: saber cuáles son los órganos y en qué ámbitos del Estado sus titulares son elegidos democráticamente. Como afirma PÉREZ SERRANO, el máximo debe

consistir en que no hubieran instituciones desconectadas del cuerpo electoral. Pues bien, en el sistema español cabe distinguir, de manera sucinta, los siguientes:

— *Ambito local* (arts. 140 y 141). Hace referencia a los municipios y provincias. Los ciudadanos eligen a los órganos de gobierno de los Ayuntamientos y a través suyo, o sea, indirectamente, al alcalde. También indirectamente participan en la elección de los órganos de gobierno de la provincia.

— *Ambito regional: Comunidades Autónomas*. Los ciudadanos participan en la elección de los diputados de los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas.

— *Ambito estatal o nacional*: la forma más típica de participación representativa de la democracia se lleva a cabo a través de los parlamentos. Los españoles deben elegir, en elecciones periódicas, a sus representantes en el Parlamento (Congreso y Senado). Los ciudadanos, de forma indirecta participan en la elección de otros órganos del Estado, fundamentalmente del Gobierno, como consecuencia del resultado de las elecciones.

Si el Estado democrático acepta el pluralismo político y la participación de todos los ciudadanos en la gestión del poder público, es porque el poder procede del pueblo, del que emanan todos los poderes (art. 1). Entre las dos opciones clásicas, la moderada soberanía nacional o la progresista soberanía popular, nuestra Constitución ha optado por una fórmula intermedia, acaso influida por la Constitución francesa de 1958 y como concesión a los «poderes fácticos» del momento. La explicación tiene, a juicio de J. L. PANIAGUA, un fundamento muy ligado a lo establecido en el art. 2. Si bien es cierto que la voluntad popular también es nacional, es decir, que se matiza que somos una sola nación y que la voluntad popular es nacional, de forma que sería imposible bajo tal supuesto cualquier pretensión de autodeterminación de una parte del territorio nacional.

### C) *El Estado social*

Según establece la C.E., el Estado español, además de ser un Estado democrático y de derecho, es un Estado social. Quizá sea en el término «social» donde menos acuerdo doctrinal exista en relación a la caracterización de la Constitución. Sin querer entrar en la polémica sobre el origen y el contenido del término social, podemos decir que el Estado social de derecho va surgiendo a partir de la Primera Guerra Mundial ante las graves consecuencias que se derivaban del Estado liberal abstencionista (mínimo) y con el objetivo de integrar a amplias capas sociales que comenzaban a plantear sus reivindicaciones ante esta situación. El reconocimiento de que el Estado se obligaba a garantizar a sus ciudadanos la prestación de unos servicios (educación, sanidad, vivienda, trabajo, etc.) sólo llega con el Código de



Weimar (1919) y empieza a generalizarse después de la derrota de los fascismos (1945). Será la Constitución alemana de 1949 (Ley Fundamental de Bonn) la primera que establece la expresión Estado social.

La expresión Estado social se vincula de forma íntima a los llamados derechos sociales, ello quiere decir que este tipo de Estado se configura como un modelo estatal superador del liberalismo clásico y tiene un carácter intervencionista en la vida social y económica, en beneficio de determinados ciudadanos.

El Estado social manifiesta un compromiso entre la iniciativa privada y la planificación que se salda con que las leyes de la empresa prevalecen sobre la política social. Es más, el término social queda más difuso, siendo tan sólo un mandato para el legislador, un principio orientador de los poderes públicos, pues los artículos en los que se desarrolla (arts. 39 a 52) no son normas jurídicas directamente aplicables, sino principios rectores, inspiradores, que vienen mediatizados por las condiciones materiales que lo permitan.

El modelo económico y social fijado en la Constitución —basado en una economía «mixta» de libertad de mercado e intervención del Estado— ha evolucionado más hacia la economía de mercado que hacia la posibilidad de planificación prevista en la Norma Fundamental. Los principios de la libre empresa han prevalecido sobre los intervencionistas. La vía de la planificación económica ha brillado por su ausencia, sin que la reciente creación del Consejo Económico y Social parezca que pueda modificar esta tendencia.

Es más, nuestra Constitución, a diferencia de otros textos, mantiene y garantiza la estructura del capitalismo. El art. 38 constitucionaliza el modelo económico: «se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado»; el art. 33 reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia. En opinión de M. A. APARICIO, nuestra Constitución deja suficientemente explícito que la estructura económica sobre la que se asienta es la propia del capitalismo en su formulación actual, es decir, el llamado neocapitalismo propio del Estado intervencionista. Abundando en este sentido, M. ATIENZA señala que nuestra Constitución da una clara preferencia «a los derechos individuales, civiles y políticos (históricamente conquista de la burguesía) frente a los derechos económicos, sociales y culturales (objetivo y conquista del movimiento obrero)».

Como hemos dicho más arriba, la mayoría de estos derechos (derecho al trabajo (art. 35), derecho a la seguridad social (art. 41), derecho de huelga (art. 28.2), derecho a la protección de la salud (art. 43), derecho a la cultura (art. 44), derecho a la vivienda (art. 47) carecen de garantías constitucionales de exigibilidad directa. En estos derechos que acabamos de apuntar, su contenido real deberá ser regulado por una ley, y en caso de existir la ley sólo pueden recurrirse a la justicia ordinaria, es decir, el ciudadano no puede alegar derechos constitucionales.

En definitiva, todos ellos, no son sino orientaciones o mandatos al legislador, pero en sentido estricto no existe obligación del Estado de efectuar tales prestaciones. Existe en este caso una laguna: la ausencia de una democracia económica.

### 8.9.2.2. La Monarquía parlamentaria

El segundo principio de la C.E. es el que consagra la Monarquía parlamentaria como «forma política del Estado español». Cuando el art. 1.3 define la forma política del Estado español como una Monarquía parlamentaria está prefigurando el desarrollo posterior del Título II de la Corona.

Dejando al margen la polémica doctrinal sobre forma de gobierno-forma de Estado y pese a que nuestro Derecho Constitucional histórico consideraba la Monarquía como una forma de gobierno, es necesario resaltar una intencionalidad política al definir la Monarquía como una forma de Estado. En primer lugar, porque la Monarquía debe estar al margen de los accidentes y cambios políticos. En segundo lugar, cuando se dice que el Rey es el jefe del Estado, se le aleja, por el carácter parlamentario del sistema político español, de las áreas de gobierno.

La C.E. afirma que la Monarquía es parlamentaria, ello quiere decir fundamentalmente:

a) Que todos los órganos del Estado, incluido el Rey, son órganos constitucionales, es decir, que todos los órganos derivan su poder de la Constitución y están sometidos a ella.

b) Que la función legislativa corresponde esencialmente al Parlamento, la función ejecutiva al Gobierno. El Rey ni legisla ni gobierna; el Rey no manda (el Rey reina pero no gobierna), no toma decisiones políticas, sino que tiene una función simbólica, arbitral y moderadora. Ello no invalida que el Rey no tenga —como de hecho ocurre— un alto grado de incidencia en la vida política y, en consecuencia, en las instituciones del Estado.

c) Que no existe una separación estricta entre el poder legislativo y el ejecutivo, sino una coordinación y colaboración entre ellos. El Congreso participa en el nombramiento del presidente del Gobierno y los miembros de éste pueden pertenecer al Parlamento.

De hecho, la monarquía parlamentaria significa la última fase por la que ha ido pasando la Monarquía en Europa: el paso de una monarquía absoluta a una parlamentaria constituye un largo proceso de pérdida de poder político del monarca en beneficio de otros órganos del Estado.

El Título II de la C.E. es el encargado de regular las funciones de la Corona, regulación a la que se concede una especial importancia desde el momento en que queda protegida constitucionalmente por un procedimiento extraordinario de reforma constitucional, según el art. 168.

Dentro del Título II, es posible establecer diferentes planos: el Rey, como jefe del Estado, es el símbolo de la unidad y permanencia del Estado y asume la más alta representación en las relaciones internacionales. También como jefe del Estado arbitra y modera el funcionamiento de las instituciones. Por esta posición de arbitraje, el jefe del Estado es inviolable, es políticamente irresponsable, ya que

todos sus actos habrán de ser siempre refrendados por los ministros o el jefe de Gobierno, de esta manera, la responsabilidad política de sus actos se transfiere a aquéllos. Vemos que la Constitución dibuja un órgano no incluido en ninguno de los poderes clásicos (legislativo, ejecutivo y judicial), pero se atribuyen a la Corona funciones específicas, que la diferencian claramente de los demás órganos del Estado. La Corona es la denominación concreta de un órgano constitucional: la jefatura del Estado. El titular de ese órgano es el Rey y a ese órgano se le atribuyen una serie de competencias.

En lugar de enumerar las numerosas competencias atribuidas al Monarca, es preferible, por sintetizar, relacionarlas con los otros órganos del Estado:

a) En relación a las Cortes y el proceso legislativo, el Rey tiene poder para:

1. Sancionar y promulgar las leyes; 2. Convocar y disolver las Cortes Generales; 3. Convocar elecciones; 4. Convocar referéndum; 5. Nombrar a los presidentes de las Comunidades Autónomas.

b) En relación con el Gobierno y el Poder Ejecutivo:

1. Proponer candidato a presidente de Gobierno y lo nombra en caso de que el Congreso lo apruebe; 2. Nombra y cesa a los ministros a propuesta del presidente del Gobierno; 3. Hace públicos los decretos acordados por el Consejo de Ministros; 4. Preside el Consejo de Ministros, en algunas ocasiones; 5. Tiene el mando supremo de las Fuerzas Armadas.

c) En relación al Poder Judicial:

1. La justicia se administra en nombre del Rey; 2. Ejerce el derecho de gracia; 3. Nombra al presidente del Tribunal Supremo, del Tribunal Constitucional, a los miembros del Consejo General del Poder Judicial, etc.

Y, además, como la más alta magistratura del Estado en las relaciones internacionales:

1. Acredita embajadores y otros representantes diplomáticos; 2. Firma los tratados internacionales, previa autorización de las Cortes; y 3. Declara la guerra y firma la paz, previa autorización de las Cortes.

Las atribuciones que hemos mencionado no suponen poderes que el Monarca ejerce a su antojo, sino actos que adoptados por el órgano constitucional competente debe asumir. Es decir, si el Rey disuelve el Parlamento, es porque previamente lo ha pedido el presidente del Gobierno. Otro ejemplo, corresponde al Rey el mando supremo de las Fuerzas Armadas, pero la dirección de la política militar corresponde al Gobierno. El Rey nombra a los ministros, a los presidentes y miembros de altos órganos del Estado pero siempre a propuesta de otros, propuestas que

vinculan, a las que no puede negarse. Dicho de otro modo, y de acuerdo con la terminología italiana son actos «debidos», o sea el Rey actúa por voluntad ajena. De aquí la importancia del «refrendo» para la validez de los actos del Rey (art. 56).

Para terminar con este epígrafe, es preciso señalar que la Constitución regula, asimismo, otros aspectos relativos a la Corona, cuales son el estatuto del Rey, la regencia, la sucesión en la Corona y el papel de las Cortes en el proceso sucesorio.

### 8.9.2.3. El Estado autonómico

Frente a la larga historia de centralismo, sólo alterada por las Constituciones republicanas, la Constitución establece una organización autonómica del poder, basada en los principios de unidad y de autonomía. En efecto la C.E. proclama, por un lado en su artículo segundo, la unidad de la nación española, y por otro lado, el derecho a la autonomía de las regiones y nacionalidades que la integran. Esta estructura territorial descentralizada queda consagrada en el Título VIII de la Constitución, lo que supone una novedad en la forma de nuestro Estado, históricamente centralizado.

Se trataba, por tanto, de poner fin a un problema histórico nunca resuelto en nuestro país. Este hecho, referido primeramente a las llamadas comunidades históricas, (Cataluña, País Vasco y Galicia) se extendería luego al resto del Estado.

Pero además, como señala M. A. APARICIO, no sólo se trataba de buscar una solución a un problema histórico, sino también de un proyecto político de renovación estructural del Estado. Y, siguiendo al mismo autor, el Título VIII que desarrolla la institución autonómica recoge una serie de características que son:

1. Crea un sistema de descentralización política «derivada» de la indisoluble unidad de la nación.
2. Tal descentralización política «derivada» viene definida en la Constitución como un autogobierno (art. 143.1).
3. El autogobierno de las nacionalidades y regiones inicia una reestructuración territorial del poder del Estado y, en consecuencia, de la forma del Estado.
4. Que toda autonomía ejercida por las Comunidades Autónomas (a partir de ahora CC. AA.) es política, ya que la Constitución posibilita para el ejercicio de sus competencias un poder legislativo propio e independiente.

La Constitución española, a diferencia de la Constitución italiana de la que es deudora en este tema, no establece el llamado «mapa de las autonomías», no precisa cuáles son las CC.AA. en las que se organiza territorialmente el Estado. Se limita a mantener el principio de libertad de acceso a la autonomía para aquellos territorios que reúnan determinados requisitos. En concreto, según el art. 143.1, pueden convertirse en CC.AA.:

1. Las provincias limítrofes o con afinidad histórica y económica comunes.  
2. Ciertas provincias con «entidad regional histórica». 3. Los territorios insulares. Incluso, con autorización de las Cortes Generales, no es preciso reunir dichas condiciones (art. 144).

Hasta la actualidad se han constituido diecisiete CC.AA. que cubren la totalidad del territorio estatal, tan sólo Ceuta y Melilla están, por el momento, al margen de la organización autonómica.

La Constitución ha regulado la forma de acceso a la autonomía, distinguiendo dos fórmulas que son diferentes según la clase de iniciativa que se ejerce: de un lado, una vía lenta que comporta la atribución de unas competencias iniciales y un plazo de funcionamiento de cinco años para adquirir el techo máximo (arts. 143, 146 y 148) y, por otro lado, una «vía rápida» que permite conseguir dicho techo desde el momento de constituirse la Comunidad Autónoma (art. 151).

Uno de los temas de mayor importancia política para los Estados organizados de forma descentralizada es la de determinar cuáles son las competencias que corresponden al Estado y cuáles a los entes autonómicos. La Constitución enumera una lista de materias de competencia exclusiva del Estado de gran amplitud, treinta y dos para ser exactos. Se refieren a materias que la Constitución considera que entran en juego, el Estado como unidad, los intereses generales de la nación y que estima que requieren un tratamiento uniforme.

En otros casos, el Estado se reserva sólo la legislación, pero la ejecución de las leyes puede corresponder a las CC.AA. y, en un tercer caso, el Estado se reserva la legislación básica, las bases (directrices fijadas por una ley estatal), atribuyendo a las CC.AA. la potestad para dictar leyes y darles ejecución. Para finalizar, cabe resaltar que la Constitución prevee la posibilidad de que el Estado delegue o transfiera a las CC.AA. competencias que en principio le estaban reservadas a él.

Las competencias de las CC.AA. son las propias de la organización de sus instituciones de autogobierno y materias cuyas competencias puedan ser asumidas por todas las CC.AA. en sus respectivos Estatutos, y que vienen reguladas en el art. 148 de la Constitución.

Para terminar, diremos que para que la autonomía no quede en mera fachada necesita de un soporte financiero que posibilite tal autonomía. Así lo ha reconocido nuestra Constitución de acuerdo con los artículos 156 a 158, y que después ha sido desarrollado por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 1980. Actualmente se debate una nueva vía de financiación de las CC.AA. sobre la base de conceder un porcentaje del I.R.P.F.

Para que la autonomía de las CC.AA. sea real deben disponer de los órganos políticos adecuados a tal fin. Y así lo entiende nuestra Constitución cuando en el art. 152 señala los siguientes órganos o instituciones:

1. *Poder Legislativo* (adoptan diferentes nombres según sea la C.A.): Se reconoce una asamblea legislativa elegida por sufragio universal directo con arre-

glo a un sistema proporcional. Se trata de un sistema unicameral, la legislatura dura cuatro años y su función principal es la de legislar en el ámbito de su territorio, y sus competencias son: eligen al presidente de la Comunidad Autónoma; eligen al senador o senadores que representa a la Autonomía en el Senado de la nación; gozan de iniciativa legislativa ante las Cortes Generales; pueden proponer recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional y tienen iniciativa para proceder a la reforma de la Constitución.

2. *Poder Ejecutivo*: a) El presidente (cuya denominación es diferente según cada C.A.), que será elegido por la asamblea de entre sus miembros y nombrado por el Rey. Ejerce funciones de gobierno y funciones de representación fuera y dentro de la C.A. y son el representante ordinario del Estado en la C.A. b) El Gobierno. Órgano colegiado compuesto por el presidente y los consejeros. Desempeña las funciones de gobierno ejecutivas y administrativas y responde de su actuación ante el Parlamento, por lo que debe gozar de la confianza de las cámaras.

La C.E. otorga a las CC.AA. una capacidad de dirección política autónoma; una autonomía legislativa; una autonomía administrativa y ejecutiva; una autonomía financiera y una autonomía organizativa de sus propios órganos.

3. *Poder Judicial*: Las CC.AA. tienen la posibilidad de dotarse de un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo.

Las CC.AA. no sólo tienen autonomía organizativa para establecer el modelo que más les conviene, sino que participan también en los órganos generales del Estado.

El principio de autonomía que nuestra Constitución atribuye a las CC.AA. es muy amplio. La aplicación del Título VIII de la C.E. ha originado una transformación de la estructura del Estado sin precedentes en la historia de España. Sin embargo, en nuestra opinión no se ha sustituido el modelo de Estado centralizado por el modelo autonómico, sino que se han superpuesto las administraciones correspondientes a ambos poderes. El Título VIII, que define la organización territorial del Estado, ha resultado ser el más conflictivo y polémico por ser el más nuevo y original, es decir, no tenía precedentes y hubo que improvisar mucho. Además, es un texto abierto y muchas de sus lagunas las ha rellenado el Tribunal Constitucional (sentencia sobre L.O.A.P.A., por ejemplo).

En el debate constitucional se debería haber delimitado mejor las competencias, la financiación y otros asuntos. Se debería haber establecido un catálogo más racional de las competencias que corresponden al Estado y de las que corresponden a las CC.AA.

### 8.9.3. Organización de los poderes

Siguiendo el esquema clásico de un régimen parlamentario, la Constitución trata el tema de los poderes del Estado desarrollando en primer lugar el llamado Poder

Legislativo. Esta regula en su Título III (arts. 66 a 96) la posición constitucional de las Cortes Generales.

### 8.9.3.1. El Legislativo

El Poder Legislativo en España, recogiendo una tradición constitucional propia, toma el nombre de Cortes Generales. Estas constituyen uno de los órganos fundamentales del Estado, dado que entroncan con la soberanía popular al representar al pueblo español (principio representativo). Sus miembros son elegidos por todos los ciudadanos. Como titular real de la soberanía, el Parlamento adquiere su preeminencia teórica sobre los demás poderes del Estado (M. A. APARICIO). Esta superioridad viene condicionada porque ejerce la potestad legislativa del Estado; controla la acción del Gobierno; otorga la investidura al presidente del Gobierno; controla el proceso autonómico y es el lugar de actuación de los partidos políticos, interviniendo tanto en su formación como en su funcionamiento.

### Las Cortes

Las Cortes están formadas por el Congreso de los diputados y el Senado, por tanto, poseen una estructura bicameral, conectando con la tradición parlamentaria española que, con alguna excepción (Cortes de Cádiz y Segunda República), ha adoptado siempre un modelo bicameral. Sin embargo, el fundamento de este bicameralismo es diferente al parlamentarismo del siglo pasado. Se trata de definir a una de las cámaras (Senado) como órgano de representación territorial, de acuerdo con el nuevo modelo de estructuración territorial del Estado. En realidad, no tiene propiamente un carácter de Cámara de las CC.AA., y esto es así por diferentes motivos: la mayoría de los senadores son elegidos por el cuerpo electoral en el marco de las circunscripciones provinciales y no le corresponde el protagonismo en todo lo relativo a las CC.AA.

A la vista de todo ello, como afirma L. SÁNCHEZ AGESTA, el Senado sólo expresa relativamente el principio regional. Para diferentes sectores políticos y doctrinales se pone en tela de juicio el papel del actual Senado. La idea que subyace en esta crítica es la de convertir al Senado en una Cámara territorial plena, pero tropieza con una contradicción porque la elección de los senadores responde —como hemos visto— a un esquema clásico, la mayoría de los senadores son elegidos por los ciudadanos de forma directa. Esta contradicción es difícilmente solucionable: habría que modificar la Constitución (art. 69). De manera que, como veremos más adelante, el Senado tiene la misión de mejora técnica de las leyes, de «Cámara de segunda lectura» más que la representación territorial de las autonomías.

### A) La organización de las Cortes

Las Cortes están integradas por los diputados (Congreso) y senadores (Senado) elegidos por sufragio universal libre, igual, directo y secreto. Representan al pueblo español y no están ligados por mandato imperativo, su mandato dura cuatro años desde su elección o hasta el día de la disolución de las Cámaras. No pueden pertenecer simultáneamente a las dos Cámaras, ni se puede ser miembro del Congreso y miembro de una Asamblea de las CC.AA. (art. 67). Sí se puede ser parlamentario autonómico y senador; gozan de inviolabilidad e inmunidad y, en virtud de ello, sólo pueden ser inculcados y procesados previa autorización de las Cámaras. Tienen, además, todos los derechos que les reconoce la Constitución y sus respectivos reglamentos.

En relación a su estructura las Cortes son un órgano complejo, en la medida en que están formadas por una pluralidad de órganos. Así, en cada Cámara, hallamos un presidente que es el órgano rector de cada una de las Cámaras y ejerce su representación. El presidente del Congreso preside, además, las reuniones conjuntas de ambas Cámaras, una Mesa, una Junta de portavoces, una Diputación Permanente y Grupos Parlamentarios (representación parlamentaria de los partidos políticos).

El funcionamiento de las Cortes Generales viene determinado por la norma Constitucional (arts. 72 a 80) y, debido a la autonomía parlamentaria, por sus propios reglamentos. Funciona en Plenos (reunión de todos sus miembros) y Comisiones (número restringido de miembros para preparar y dividir el trabajo). Hay comisiones generales y permanentes (verdadera organización de la Cámara) o especiales y temporales (como su nombre indica son constituidas para una labor concreta). Las sesiones de los plenos son públicas, las de las comisiones pueden no serlo.

Las Cámaras se reúnen en dos períodos ordinarios de sesiones: de septiembre a diciembre y de febrero a junio, y existen reuniones extraordinarias sobre un orden del día determinado. Cada Cámara tiene una Diputación Permanente que permanece activa incluso en el caso de disolución.

Para adoptar acuerdos válidos han de estar presentes la mayoría de sus miembros, hay, por consiguiente, un *quorum* obligado, que es exigible para votar un acuerdo. Los acuerdos deben ser aprobados por la mayoría de sus miembros presentes y en algunos acuerdos se exigen mayorías cualificadas (por ejemplo: elección del presidente del Gobierno, leyes orgánicas, reforma de la Constitución, propuesta de magistrados del Tribunal Constitucional, etc.).

### B) Composición de las Cámaras

Según L. SÁNCHEZ AGESTA, el Congreso de los Diputados es el órgano político por excelencia, que canaliza la representación del pueblo español y establece la relación de confianza, que es soporte de un Gobierno responsable. De acuerdo con la

Constitución, el Congreso se compone de un mínimo de trescientos (300) y un máximo de cuatrocientos (400) miembros (art. 68). Hasta el presente y desde las primeras elecciones (1977) se ha fijado en trescientos cincuenta (350).

La Constitución y la Ley Orgánica del Régimen Electoral y General de 1985 establecen las bases de su sistema electoral: la circunscripción electoral es la provincia, asignando una representación mínima a cada provincia (2) y distribuyendo los demás diputados en proporción a la población. Las ciudades de Ceuta y Melilla están representadas por un solo diputado. Este sistema proporcional es de listas cerradas y bloqueadas —el elector no puede modificarlas—, con un reparto de acuerdo con la fórmula de D'Hondt para la elección de diputados al Congreso, a la que se incorpora un doble correctivo: un mínimo de votos para tener derecho a la representación (3 por 100), la llamada «barrera mínima», y un número mínimo de diputados por provincia (2). Esta fórmula, como veremos más adelante, produce sobrerrepresentación y subrepresentación en muchas provincias. El Congreso es elegido por cuatro años y su mandato termina cuando se cumple este plazo, a menos que la Cámara sea disuelta de acuerdo con los supuestos constitucionales.

La Constitución establece que el Senado es la Cámara de representación territorial y está compuesto por 208 senadores elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto en las respectivas circunscripciones provinciales. El sistema electoral es la fórmula mayoritaria de voto limitado, que es aquél en el que el elector no dispone de tantos votos como escaños corresponden a la circunscripción. Los electores pueden dar su voto a un máximo de tres candidatos en las circunscripciones provinciales, dos en Gran Canaria, Mallorca, Tenerife, Ceuta y Melilla, y uno en las restantes circunscripciones insulares, más otro número de senadores designados por los Parlamentos de las CC.AA., a razón de un senador por cada Comunidad Autónoma y otro más por cada millón de habitantes de sus respectivos territorios. En la actualidad son 48 los senadores designados por las CC.AA., pero su número puede variar según el aumento o disminución de la población.

Son elegidos por cuatro años, igual que los diputados, y su mandato igualmente termina a los cuatro años de su elección o el día de la disolución de la Cámara. En el caso de los senadores designados por las CC.AA. la duración de su mandato puede estar, también, en función de la duración de la asamblea legislativa autonómica que los designó, si así lo establece el Estatuto correspondiente.

### C) Funciones de las Cortes

Las Cortes, órgano de representación del pueblo español (art. 66) desempeñan varias funciones:

1. Ejercen la potestad legislativa del Estado.
2. Controlan la acción económica del Gobierno (aprobación de los presupuestos generales del Estado).

3. Controlan la acción política del Gobierno, a través de preguntas, interpe-laciones o comisiones, pero fundamentalmente el Congreso tiene capacidad de exigir la responsabilidad política del Gobierno a través de la moción de censura.

Las Cámaras ejercen funciones conjuntas en que actúan como un solo cuerpo o Cámara, reunidas conjuntamente para actos relacionados, fundamentalmente, con la Corona. También ejercen funciones comunes que pueden ejercer cada una de ellas con independencia: autorización de tratados internacionales, aprueban sus respectivos reglamentos, participan en el nombramiento de los componentes del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, interponer recurso de inconstitucionalidad, proponer y, en su caso, aprobar una reforma o revisión constitucional, solicitar referéndum para la ratificación de la reforma, etc.

Por último, existen funciones específicas del Congreso y funciones específicas del Senado. Ya hemos indicado que el Congreso es el órgano legislativo preponderante, utilizando la expresión de A. LAJPHART, existe un bicameralismo asimétrico a favor del Congreso de los Diputados. Veamos algunos ejemplos de la función específica de esta Cámara: interviene en la designación del presidente del Gobierno; vota la cuestión de confianza y la otorga por mayoría simple; exige la responsabilidad política del Gobierno por mayoría absoluta de la moción de censura; autoriza el estado de excepción y declara el estado de sitio; tiene ciertos poderes judiciales, como el de acusar al presidente y a los demás miembros del Gobierno por traición o cualquier delito contra la seguridad del Estado; convalida o deroga (30 días) los decretos-leyes adoptados por el Gobierno; acepta o rechaza las enmiendas del Senado o supera (mayoría absoluta) los vetos del Senado.

El Senado tiene también algunas facultades específicas que le corresponden sin la participación del Congreso: aprueba las medidas propuestas por el Gobierno para obligar a las CC.AA. a cumplir sus obligaciones o para la protección del interés general; tiene facultades limitadas para introducir enmiendas o veto a los proyectos aprobados por el Congreso, sin embargo, las enmiendas o el veto pueden ser rechazados —como hemos visto— por el Congreso.

De todo ello se extrae la conclusión de que el Congreso es el órgano casi exclusivo de la función política y es el órgano principal en la elaboración de las leyes.

#### 8.9.3.2. El Ejecutivo

La regulación constitucional de la figura del Gobierno es una novedad que introduce la Constitución de 1978 en la historia de nuestro derecho constitucional, si exceptuamos la Constitución de la Segunda República, que seguía en este punto a la Constitución de Weimar, como ha puesto de relieve L. SÁNCHEZ AGESTA.

El Gobierno viene regulado en nuestra Carta Magna en dos Títulos, el IV y el V. El Título IV hace referencia al Gobierno y la Administración, y el Título V a las relaciones del Gobierno y las Cortes Generales. Sentado el principio del régimen parlamentario español, el Gobierno tiene su fundamento en el Congreso de los Diputados, que es quien, por medio de la votación de investidura, otorga su confianza al presidente del Gobierno sobre la base de un programa que presenta. Se nota, de forma clara, el intento de hacer posible un Gobierno estable bajo la inspiración de la Ley Fundamental de Bonn de 1979.

En las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales, dicen J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, parece configurarse una clara hegemonía política del primero, en consonancia con la evolución de los regímenes políticos tras la Primera Guerra Mundial. En efecto, el sistema parlamentario que constituye nuestra Constitución frena el protagonismo de las Cortes y fortalece al Ejecutivo. En España, el Gobierno se ha convertido en el órgano predominante del Estado, no en vano es el encargado de señalar la orientación política general.

#### A) Composición y funcionamiento

El Gobierno se compone del presidente, de los vicepresidentes —si los hubiere—, los ministros y, según el art. 98.1, los demás miembros que establezca la ley. Las dos notas que caracterizan el funcionamiento del Gobierno son, primero, la de ser un órgano colegiado, o sea, que las decisiones se toman de forma colectiva y responden de forma solidaria de su gestión política ante el Parlamento. Segundo, la posición preeminente que ocupa el presidente. Sin embargo, pese al carácter colegiado, su presidente goza de una posición de privilegio: dirige la acción del Gobierno, coordina las funciones de los demás miembros, propone el nombramiento y separación de los mismos y, en el caso de que el presidente dimita o fallezca, todo el Gobierno se ve obligado a dimitir.

El mandato del Gobierno, como en todos los regímenes parlamentarios, dura el tiempo de una legislatura, cuatro años como norma general, a no ser que se disuelva con anterioridad el Parlamento. La duración de un Gobierno también depende del triunfo de una moción de censura o perder un voto de confianza, o, como hemos mencionado, si el presidente dimite o fallece.

La formación de un Gobierno comienza con el nombramiento del presidente. Según establece la Constitución, en el nombramiento del presidente intervienen dos órganos: el Rey y el Congreso de los Diputados. El mecanismo consistente (art. 99) en que el Rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria y a través del presidente del Congreso, propondrá un candidato a la presidencia del Gobierno. Dicho candidato, en una primera sesión, deberá contar por mayoría absoluta con la confianza de la cámara y por mayoría simple en una segunda, tras haber expuesto el programa político del Gobierno que pretende formar. De no otorgarse la confianza para la

investidura, se cursarán sucesivas propuestas con los mismos trámites que en el caso anterior. Si en el plazo de dos meses ninguno de los candidatos hubiera obtenido la confianza, el Rey disolverá las Cortes y convocará nuevas elecciones.

Otro sistema de nombramiento viene como consecuencia de la «moción de censura constructiva», en efecto, la Constitución exige que al presentar la moción contra el Gobierno se proponga, al mismo tiempo, el nombre de la persona que deberá sustituir al presidente del Gobierno. Es obvio que, si dicha moción triunfa, el nuevo presidente será el candidato que figuraba en la misma.

#### B) Las funciones y poderes del Gobierno

El Gobierno ejerce tres tipos de funciones: la función de gobierno, la función ejecutiva y la legislativa.

— La función de gobierno: realiza su programa de gobierno con respecto a la dirección política interior, política exterior, dirección de la administración civil y militar y dirige la política de defensa.

— La función ejecutiva: consiste esencialmente en ejecutar lo establecido en las leyes mediante la Administración y ejerciendo su potestad reglamentaria.

— La función legislativa: dispone de ciertas facultades normativas y de iniciativa legislativa mediante la presentación de proyectos de ley; el ejercicio de la legislación delegada por razones de complejidad técnica y de los decretos-leyes por razones de urgencia.

A estas funciones habría que añadir la función presupuestaria. Esta función es de vital importancia en los sistemas políticos de capitalismo avanzado, porque es la expresión de la política económica del Gobierno, y en ella se establecen las prioridades en la distribución de los recursos económicos del Estado. La iniciativa presupuestaria corresponde en «exclusiva» al Gobierno (art. 134) y a las Cortes le corresponde su examen, enmiendas y aprobación.

#### C) Las relaciones con las Cortes

La actividad política en España se realiza en un régimen de colaboración entre el Parlamento y el Gobierno, la Constitución no ha establecido una separación entre ambos órganos, sino que depende de una coordinación entre el Ejecutivo y la Cámara.

Ahora bien, esta colaboración no evita que el Gobierno deba rendir cuentas ante las Cortes, es decir, que la Constitución establece el principio de que el Parlamento debe continuar la acción del Gobierno.

Esta fiscalización puede llevarse a cabo de diversas formas, entre las que des-

tacan por su importancia política las «interpelaciones y preguntas» dirigidas al Gobierno, o a uno de sus miembros, por la Cámara para que responda de un hecho concreto o aclare cuestiones sobre la política del Gobierno.

Otra forma, de mayor importancia, es que el Gobierno debe tener la confianza del Parlamento para poder gobernar. La «cuestión de confianza» es el procedimiento por el cual el Gobierno comprueba si goza de esa confianza. El presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros (art. 112) plantea ante el Congreso la confianza sobre su «programa o sobre una declaración de política general», advirtiendo que de no ser aceptada por el Congreso se verá obligado a dimitir. La confianza se otorga si votan a favor de la misma la mayoría simple de los diputados.

El mecanismo de control más trascendente con que cuenta el Parlamento es la «moción de censura». A diferencia de la cuestión de confianza, la moción de censura la propone el Congreso para comprobar si el Gobierno sigue teniendo la confianza de la Cámara.

Para evitar la posible inestabilidad del Gobierno, la Constitución impone una serie de requisitos que hacen —en la práctica— muy difícil que la moción prospere y logre derribar al Gobierno. De hecho, ninguna de las mociones presentadas ha prosperado.

Los requisitos, de acuerdo con la Constitución (arts. 113 y 114), son:

- Debe ser presentada por un mínimo de diputados (décima parte) y debe incluir un candidato a la presidencia de Gobierno (moción de censura constructiva).
- Los firmantes de la moción no podrán presentar otra durante el mismo periodo de sesiones si la moción no prospera.
- Para que la moción se apruebe, debe ser votada por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso (las ausencias y abstenciones se contabilizan a favor del Gobierno), es decir, 176 diputados.
- Si la moción prospera, el Gobierno presentará la dimisión al Rey y el candidato incluido en aquélla se considerará investido de la confianza de la Cámara, y el Rey le nombrará presidente del Gobierno.

En sentido contrario, y propio también de los sistemas parlamentarios como contrapeso, el Gobierno puede disolver el Parlamento. En el caso español, el Gobierno puede disolver el Congreso, el Senado o las dos Cámaras a la vez (art. 115). Ahora bien, esta disolución no podrá efectuarse si está en trámite una moción de censura.

Tanto como si el Gobierno tropieza con una oposición sistemática del Parlamento como sin que medie conflicto con él, el Gobierno disuelve el Parlamento anticipadamente (antes de finalizar su mandato) cuando considera que tiene la confianza del electorado y que, por tanto, si disuelve y convoca elecciones, va a obtener el triunfo que le permitirá continuar gobernando durante otro mandato.

### 8.9.3.3. El Judicial

Es el único de los tres poderes clásicos para el que la Constitución reserva el término Poder. Peces-Barba dice que sólo el Título VI habla de Poder Judicial, «seguramente como signo del carácter más estable de la función jurisdiccional».

Cuando, como en el moderno parlamentarismo el Ejecutivo y el Legislativo se aproximan —como hemos tenido ocasión de constatar—, el Poder Judicial adquiere una mayor relevancia. El Poder Judicial es la garantía de que se haga realidad el Estado de derecho. Esta garantía ocurre en una doble vertiente de controlar no sólo los posibles excesos del Ejecutivo al gobernar, sino también la del Legislativo al dictar leyes, a través del control de la constitucionalidad de las leyes (Justicia constitucional).

Muchos autores han hecho notar la gran innovación que resulta el tratamiento del Poder Judicial en nuestra Constitución: la autonomía respecto al Ministerio de Justicia, la independencia de los jueces, la autonomía del Ministerio Fiscal, la posibilidad del jurado, la unidad jurisdiccional, etc.

No vamos a estudiar aquí la compleja organización judicial que debe ser objeto de análisis por la ciencia especializada. Nosotros vamos a destacar aquellas notas que lo sitúan dentro del sistema constitucional. Desde esta perspectiva y resumiendo al profesor L. SÁNCHEZ AGESTA, destacamos algunos caracteres:

1. El Poder Judicial es una expresión de la soberanía del Estado, la justicia se vincula directamente con la soberanía popular y con la Corona. «La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey» (art. 117). Es una institución jerarquizada que culmina en el Tribunal Supremo que tiene jurisdicción en todo el territorio nacional.
2. Exclusividad de la potestad jurisdiccional, «el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos... corresponde exclusivamente a los juzgados y tribunales». Por lo tanto, la justicia no puede ser ejercida por otros órganos.
3. La justicia es independiente. Quiere ello decir que los jueces son autónomos, inamovibles, responsables y están sometidos únicamente a la ley. Son independientes del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, esta independencia se organiza con una fórmula de autogobierno mediante la creación de un Consejo General del Poder Judicial, que está integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo preside, y 20 miembros, nombrados por el Rey, por un periodo de 5 años, elegidos por las Cortes, a partir de la modificación que en 1981 se hizo de la L.O. del Poder Judicial. Se produce así lo que se ha llamado parlamentarización de la justicia.

Cabe destacar, como nota esencial de su independencia la atribución al Consejo General de la selección, ascenso, destinos, régimen disciplinario, así como la formación y selección del personal auxiliar y colaborador. Corresponde también al Consejo proponer dos miembros para el Tribunal Constitucional.

Para terminar enumeramos someramente los principios que regulan la independencia de la función judicial, en cuanto que inciden en la garantía de los dere-

chos de los ciudadanos. Estos principios son el de unidad jurisdiccional, publicidad, oralidad, gratuidad (para quienes justifiquen insuficiencia de recursos) y de responsabilidad de los jueces. Por último la Constitución ha previsto la participación directa de los ciudadanos en la justicia mediante la «acción popular» y la institución del Jurado (todavía sin desarrollar).

#### 8.9.4. El Tribunal Constitucional

Hoy día son ya muchos los sistemas políticos que se han dotado de una justicia constitucional como la principal garantía de la Constitución. Por supuesto, no todos ellos responden a los mismos esquemas, pero sí tienen semejante génesis en la crisis del Estado liberal, surgida en el periodo de entreguerras, y la pérdida, como hemos visto de hegemonía del Parlamento, agravada por el papel preeminente del Ejecutivo en el proceso de formación del Estado social y democrático de derecho (llamado Estado de bienestar).

Surge, entonces, la necesidad de un órgano situado fuera de los poderes clásicos que culmine, según P. DE VEGA, la organización jurídica del Estado y que suponga una garantía que defina y proteja los principios en ella recogidos.

Las primeras manifestaciones de esta justicia constitucional suelen situarse en la famosa sentencia de juez Marshall en 1803 por la que se atribuye a los tribunales de justicia el control de las leyes; se trata del control judicial de la actividad del poder legislativo. El sistema norteamericano no tuvo fortuna en Europa, que en su mayoría siguió el modelo formulado por H. KELSEN en los años veinte y que acepta la Constitución austríaca de 1929, la Constitución española de la Segunda República y después de la Segunda Guerra Mundial se ha recogido —con matices diferentes— en las constituciones de Alemania, Italia y en nuestra Constitución.

Dejando de lado el siempre importante tema del origen, vamos a adentrarnos en el estudio del Tribunal Constitucional español.

La Constitución, Título IX, arts. 159 a 165, regula la institución del Tribunal Constitucional (a partir de aquí T.C.) como intérprete supremo de la Constitución y le corresponde la función de proteger los derechos y libertades del ciudadano frente a determinados actos de los poderes públicos.

El T.C. se compone de 12 miembros que son nombrados por el Rey, 4 a propuesta del Congreso, 4 a propuesta del Senado, 2 a propuesta del Consejo General del Poder Judicial y 2 a propuesta del Gobierno, por un plazo de nueve años, renovándose por terceras partes cada tres años. Para evitar posibles empates en las decisiones del Tribunal —por su número par—, el presidente tiene voto de calidad. Los miembros del T.C. deberán ser nombrados entre magistrados y fiscales, profesores de universidad, funcionarios públicos y abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de 15 años de ejercicio profesional.

El T.C. elige de entre sus miembros a su presidente que será nombrado por el Rey para un periodo de tres años pudiendo ser reelegido por una sola vez. De la

misma forma se elige al vicepresidente que lo sustituye en algunos supuestos y preside al mismo tiempo una de las Salas.

El funcionamiento del T.C. viene regulado en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (1979), donde se establece que el mismo actúa en Pleno o en Sala. Existen dos Salas cada una compuesta por seis miembros y también funciona en Secciones, compuestas por tres magistrados. El T.C. cuenta, además con un personal a su servicio para el ejercicio de sus funciones técnicas.

Según la C.E. y la L.O.T.C. las competencias son las siguientes:

1) Recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley; 2) recurso de amparo; 3) competencias de conflictos en materia autonómica; 4) conflictos entre órganos del Estado; 5) competencias de orden interno del Tribunal; y 6) las demás materias que le atribuyen la Constitución y las leyes orgánicas.

La declaración de inconstitucionalidad puede producirse de diversas formas: en virtud del recurso directo o bien por la cuestión de inconstitucionalidad.

La L.O.T.C. (art. 27) establece que a través del recurso, el Tribunal garantiza la primacía de la Constitución y enjuicia la conformidad o disconformidad con ella de las leyes o actos impugnados. Sólo pueden plantear el recurso: el presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta diputados o cincuenta senadores, y los órganos ejecutivos y las Asambleas de las CC.AA. El recurso puede plantearse en un plazo de tres meses a partir de la publicación de la ley. Las causas por las que una norma puede ser declarada inconstitucional pueden ser de tipo formal —cuando una ley ha sido elaborada sin seguir los procedimientos que señala la Constitución— o de tipo material —cuando la ley pese a ser formalmente válida, su contenido se opone a la Constitución—.

Diferente es la «cuestión de inconstitucionalidad» o vía incidental que consiste en que «cuando un órgano judicial considere, en algún proceso, que una norma con rango de ley, aplicable al caso, de cuya validez depende el fallo puede ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión ante el T.C.» (art. 163).

«El recurso de amparo», es una institución de origen mexicano que pasó a la Constitución republicana de 1931. Nuestra actual Carta Magna en su art. 53.2 ha regulado el recurso de amparo como la protección de los derechos y libertades reconocidos en los arts. 14 a 29 de la Constitución, así como la objeción de conciencia reconocida en el art. 30, sin perjuicio de la tutela general de los derechos encomendada a los tribunales de justicia. Se puede plantear el recurso contra cualquier acto que no tenga carácter de ley de los poderes públicos del Estado, y están legitimados para interponerlo el interesado, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal. El recurso no puede plantearse frente a leyes o actos con fuerza de ley, pues estos sólo pueden plantearse por medio de la declaración de inconstitucionalidad.

Por último, la ley orgánica atribuye al T.C. la función de resolver los conflictos



de competencias que se susciten entre: a) el Estado y una o varias CC.AA.; b) entre las propias CC.AA.; c) el Gobierno con el Congreso, Senado o el Consejo General del Poder Judicial; y d) conflictos de los órganos mencionados en el apartado anterior entre sí.

### 8.9.5. La reforma de la Constitución

Es un lugar común que el análisis de las instituciones centrales del Estado finalice con un estudio de los mecanismos de defensa y garantía de la Constitución. Es a través del procedimiento de reforma de la Constitución como las constituciones quedan configuradas como una ley suprema. (PEDRO DE VEGA).

Todas las constituciones nacen con la pretensión de permanencia, pero la realidad demuestra que los cambios constitucionales son necesarios y frecuentes.

Es el Título último y X de la Constitución (arts. 166 a 169) el que regula esta materia. Nuestra Constitución es una constitución superrigida, porque introduce un procedimiento complicado y complejo políticamente para la aprobación de la reforma. Se ha intentado con este mecanismo salvar la Constitución —fruto de un complicado consenso— de posibles vaivenes de la vida política o de mayorías parlamentarias coyunturales.

Pueden promover la iniciativa para la reforma de la Constitución, el Gobierno, el Congreso, el Senado, y las Asambleas Legislativas de las CC.AA. Se ha excluido, como vimos, la iniciativa popular en esta materia.

Según M. A. APARICIO, nuestro texto constitucional —de acuerdo con una terminología confusa— distingue entre «reforma» y «revisión». Por la primera, se entiende la modificación parcial de las partes ordinarias o simples de la Constitución; por la segunda, se regula la modificación de la totalidad de la Constitución o de partes que se consideran fundamentales, que de acuerdo con el art. 168 son: el Título Preliminar, la sección 1ª del Capítulo segundo del Título I, arts. 15 a 29 (derechos fundamentales y libertades públicas) y todo el Título II, de la Corona.

Los proyectos de reforma deben ser aprobados por mayorías de tres quintos de cada una de las cámaras, sometiéndose la discrepancia entre ambas a una comisión paritaria formada por miembros del Congreso y el Senado con el encargo de elaborar un texto definitivo, que pueda ser aceptado tanto por el Congreso como por el Senado por una mayoría de tres quintos; si no se obtuviese un acuerdo, y siempre que el texto hubiera sido aprobado por mayoría absoluta en el Senado, es el Congreso, por mayoría de dos tercios el que debe aprobar la reforma. El referéndum no es obligatorio, aunque puede convocarse si una décima parte de los miembros de alguna de las cámaras así lo solicitase en el plazo de quince días.

Como se ve, los trámites son complicados y desiguales, hay mayorías distintas y órganos diversos (M. A. APARICIO).

En el caso de reforma parcial de determinadas materias, ya mencionadas antes o reforma total (revisión llama la Constitución), la Constitución recoge un proce-

dimiento especialmente rígido incluyendo la autodisolución del Parlamento —que ya figuraba en la Constitución republicana de 1931 y otras constituciones europeas—, el procedimiento es el siguiente:

- Aprobación de la reforma por dos tercios de ambas cámaras.
- Disolución de éstas y convocatoria de nuevas elecciones.
- Nueva aprobación por dos tercios en ambas cámaras de las nuevas Cortes elegidas.
- Y en caso de aprobación referéndum obligatorio.

PEDRO DE VEGA ha dicho con cierta ironía: «más que un procedimiento de reforma se podría hablar de un procedimiento para impedir la reforma».

Nuestra Norma Fundamental no establece límites absolutos que deban ser observados por los proyectos de reforma, es decir, no introduce «cláusulas de intangibilidad». Para muchos autores el propio proceso de reforma resulta tan complicado que hace casi imposible la misma.

Los únicos límites establecidos en la Constitución son la prohibición de iniciar cualquier reforma en tiempo de guerra o durante la vigencia de los estados de alarma, excepción o de sitio. Nótese que lo que se prohíbe es la iniciación de la reforma, aunque no la aprobación de una reforma ya iniciada, porque de lo contrario podrían producirse efectos perversos para el orden constitucional, es decir, provocar algunas de las situaciones de «excepcionalidad» para paralizar la reforma: equivaldría a un «golpe de Estado» constitucional (J. DE ESTEBAN).

Dejamos de lado por razones que exceden a los fines de este trabajo, la relación con las Fuerzas Armadas y la defensa del orden constitucional que les encomienda el art. 8 de la Constitución. La cuestión tiene suma importancia política, pues puede suceder que esta situación de defensa del orden constitucional sea atribuida para legitimar constitucionalmente un golpe de Estado.

### 8.10. LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA

La C.E. de 1978, nació con la idea de otorgar un marco jurídico político básico para la convivencia pacífica y democrática de todos los españoles. Se trataba de establecer unas bases semejantes a las de las democracias occidentales. En otro lugar hemos analizado la transición política, desde la muerte de Franco, es decir, el tránsito de una dictadura a una democracia. La dificultad de la Carta Magna era vertebrar el nuevo sistema político que se fraguaba y ello sólo era posible si existía el máximo acuerdo. La necesidad de consenso afectó de forma clara, como hemos apuntado en varias ocasiones, y no siempre de forma positiva, al texto constitucional.

El artículo primero de nuestra Constitución establece el pluralismo político como uno de sus valores superiores, en el sentido de que el pluralismo es un elemento constitucional en toda la sociedad libre, en toda democracia. Pues bien, los

partidos políticos son la expresión de ese pluralismo político, son el elemento indispensable de una democracia. Desde luego, no son la única expresión del pluralismo político pero sí son los más importantes. La apuesta de nuestro sistema político lo es claramente por una democracia de corte representativo que potencia la posición de los partidos en perjuicio de otras alternativas.

Se podrá criticar su funcionamiento, su eficacia, su indigencia económica, pero debe quedar claro que la democracia sólo es posible con ellos. Dicho en palabras de PEDRO DE VEGA: «por un lado, los partidos se configuran como una necesidad, sin cuya existencia la democracia pluralista y de masas es imposible. Pero, por otro lado, los partidos se convierten en múltiples ocasiones, en rémoras notables para que los imperativos democráticos se cumplan en su integridad».

Se puede afirmar, sin exageración, que la democracia de nuestro tiempo es inevitablemente una democracia de partidos. Como ha afirmado M. GARCÍA PELAYO —siguiendo a G. LEIBHOLZ— «nos encontramos en una nueva modalidad del Estado, el Estado de partidos como resultado de la interacción entre el sistema de partidos y el sistema estatal de nuestro tiempo». Que el Estado de partidos es necesariamente la forma del Estado democrático de nuestro tiempo se constata con la sola enumeración de las principales funciones que cumplen éstos en la sociedad democrática; como por ejemplo: selección y reclutamiento de las élites políticas, organización de las elecciones, organización y composición del Parlamento, composición y funcionamiento del Gobierno, etc. (R. COTARELO).

### 8.10.1. Partidos políticos

Vista así la cuestión, la regulación jurídica y constitucional de los partidos se plantea en una doble orientación: de un lado, la aceptación de su papel fundamental para el funcionamiento del sistema democrático y, de otro, una desconfianza y preocupación ante ellos, al representar intereses de sectores sociales específicos y parciales frente al interés general que representa el Estado.

Es en esta relación dialéctica donde se ubica la aceptación de los partidos políticos en el ámbito constitucional. Será después de la Segunda Guerra Mundial cuando las constituciones europeas dan entrada en su ordenamiento a los partidos políticos, así la Constitución italiana (art. 48), la Constitución alemana, (art. 21), Constitución francesa de 1958 (art. 4), y también en Gran Bretaña, Suecia, Portugal y Grecia contemplan el reconocimiento de los partidos.

Era normal que la Constitución de 1978 se planteará —frente a la forzada unidad política de la dictadura, consagrada por el Movimiento Nacional como partido único—, influida por las constituciones mencionadas, el reconocimiento de los partidos políticos.

El art. 6 de la C.E. reconoce a los partidos políticos, como la expresión del pluralismo político, en una serie de funciones: concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, y son instrumentos fundamentales para la partici-

pación política. Su creación será libre con el límite del respeto a la Constitución y sus estructuras y funcionamiento será democrático.

No es este el lugar para tratar toda la casuística de la regulación jurídica de los partidos políticos, pese a ello mencionaremos que tal regulación, además de por la Constitución, se lleva a cabo por la ley de 4 de diciembre de 1978 primero y después en la L.O. del Régimen Electoral (junio de 1985) y la L.O. de Financiación de los Partidos Políticos (junio de 1987). Se trataba con esta última ley de llenar una laguna que, sobre un tema de capital importancia, como es la financiación de los partidos existía en la Constitución: la de proveer de los medios materiales imprescindibles para su funcionamiento. Se trataba de evitar que los partidos se vieran obligados a recurrir a oscuras y corruptas formas de financiación. Desgraciadamente, las insuficiencias de la legislación no han evitado tales prácticas. Es más, el tema de la corrupción constituye, sin lugar a dudas, la principal acusación que la opinión pública hace a los partidos políticos.

En otro orden de cosas, los partidos políticos en España, tienen un escaso arraigo popular, es decir, existe una escasa implantación de los partidos como agentes de la dinámica política, lo que influirá en la escasa participación de los ciudadanos en la actividad política y, lo que es peor, en las consultas electorales. Quizá ello sea debido a la cultura política heredada del franquismo, caracterizada fundamentalmente por una desmovilización, despolitización y apatía, y a la tradicional debilidad asociativa de los españoles. Lo cierto es que la afiliación política de los españoles se mueve en niveles realmente bajos, comparados con los porcentajes de afiliación de algunos países europeos. Este dato refuerza la tendencia de los partidos a una caracterización de *catch-all party* (partido «acaparador»), toda vez que una de sus notas básicas consiste en la desvalorización del miembro individual y disminución del rol y de la influencia de los afiliados individuales (O. KIRCHHEIMER), lo que produce la posibilidad de una clientela electoral fluctuante y animada en opinión de R. DEL AGUILA, a los partidos a iniciar una caza del voto antes que asentar su influencia en sectores concretos de la población a través de la militancia.

Pero es justamente de esa clientela electoral (cuya movilización, por otro lado, resulta más difícil) de donde procede el mandato político, a través de la democracia representativa, por lo que ha optado claramente nuestra Constitución. Otro factor que ha influido en la escasa implantación de los partidos en la sociedad española es la tendencia a perder su identidad organizativa y programática (ideología y programas) forzados por imperativos políticos durante el proceso de «transición pactada» y consolidación democrática.

La necesidad de elaborar una Constitución válida para todos les había llevado a un proceso de convergencia más amplio (A. PIZZORNO) y a la eliminación de los aspectos conflictivos, y por lo tanto a una permanente desmovilización popular como condición necesaria para su éxito (J. M. VALLÉS).

En la búsqueda de esta clientela electoral es donde los partidos políticos han ido limando los elementos más conflictivos que los significaban. Ello implica que los partidos tienden a elaborar un mensaje de carácter impreciso y a atenuar su

posiciones programáticas «centrando» sus propuestas, y eso es válido tanto para los partidos de derechas (antigua UCD y PP) como para los de izquierdas (PSOE y PCE) por utilizar un eje convencional derecha-izquierda.

Aunque el origen de los partidos en España sea diferente, hay una nota común a todos ellos, según han señalado J. J. LINZ y J. M. VALLÉS, nacen —con excepciones— como partidos de electores: reducción de las actividades partidistas a periodos interelectorales, dependen de la financiación estatal, sus niveles organizativos carecen de solidez e implican el fortalecimiento de un tipo de liderazgo personalizado.

Las razones de tal orientación se encuentran en la propia evolución económica, social y tecnológica de las sociedades industriales avanzadas, a las que España —en una fase más atrasada— pertenece. Pero también la legislación electoral con listas cerradas y bloqueadas —el elector tiene que optar por una lista completa sin poder añadir o quitar de ella a ningún candidato— ha otorgado un extraordinario poder a los aparatos de los partidos. La escasa tolerancia y democracia interna y los fuertes liderazgos más el escaso arraigo de los partidos, dan como resultado un sistema de partidos inestable, fragmentado y débil.

El moderno análisis sistémico ha acuñado el concepto de «sistema de partidos» como método de análisis para la comprensión de la influencia de los partidos políticos en el funcionamiento de los sistemas políticos. El sistema de partidos hace referencia a los elementos de interrelación que se producen entre los partidos, entre estos y la sociedad donde actúan y al sistema político del que forman parte (R. COTARELO y F. BOBILLO).

Los sistemas de partidos, por lo tanto, son el resultado de numerosos factores de orden social (estructura social y económica de un país) histórico, e ideológico. Sin olvidar, según M. DUVERGER, la importancia del sistema electoral como factor de influencia en el sistema de partidos. Piénsese en el caso español de las primeras elecciones democráticas de junio de 1977: de los más de ciento cincuenta partidos que se presentaron a las elecciones, sólo unos pocos lograron representación parlamentaria.

En esta medida, sistema de partidos y sistema político están interrelacionándose y condicionándose mutuamente. El sistema de partidos de un país no está dado para siempre, sino que puede ir modificándose a medida que el marco electoral, político, social, económico e incluso internacional vaya cambiando.

R. COTARELO y F. BOBILLO establecen unas pautas cronológicas para analizar la incidencia del origen de los partidos y el sistema de partidos en las que, sustancialmente, nos basamos para el desarrollo del tema. Como es lógico, el primer elemento de todo el sistema de partidos políticos viene establecido por la propia historia de los partidos: mientras los principales partidos de la izquierda ya estaban organizados a la llegada de la democracia, la derecha necesitó crear nuevas formaciones partidistas para poder competir democráticamente por el poder. La explicación de esta situación es que durante la dictadura la derecha no tenía que organizarse políticamente porque el Régimen descansaba en su monopolio del poder. La

izquierda mantuvo sus organizaciones en el exilio y la clandestinidad. Ahora bien, para ser exactos, las condiciones donde reaparecen todos los partidos (de izquierdas o de derechas) en la España de los años setenta, con la restauración democrática, son ya los de una sociedad industrializada, urbana, económica y tecnológicamente desarrollada, etc. (J. M. VALLÉS).

Las pautas cronológicas que los dos autores antes mencionados establecen, son las siguientes:

- a) Partidos cuyo origen se remonta al anterior periodo democrático (PSOE, PCE, PNV y ERC).
- b) Partidos cuyo origen se sitúa durante la dictadura franquista (PSP, PA y CDC).
- c) Partidos que surgen entre la muerte del general Franco (1975) y las primeras elecciones democráticas (1977) (UCD, AP y PP).
- d) Partidos cuya creación es posterior a 1977, fecha de las primeras elecciones (CDS, HB, EE, EA y CG).

Advertimos, según esta cronología, que los partidos de ámbito estatal anteriores a la dictadura son en su mayoría de izquierda, y que los partidos de centro y derecha, excepto algunos de ámbito regional, son de creación posterior a la muerte de Franco. Como hemos visto más arriba, la izquierda aparece organizada, aunque de forma desigual por las condiciones de represión, exilio y clandestinidad, mientras que las derechas tendrán que hacerlo en el intervalo del año y medio que transcurre desde la muerte de Franco a las primeras elecciones. Esta precipitación será uno de los elementos que expliquen la inestabilidad de la derecha estatal durante todo el proceso democrático. Otra de las causas fue que la derecha, dividida entre continuistas del régimen anterior y reformadores, tuvo que crear rápidamente dos partidos: AP y UCD.

Pese a la importancia de los factores históricos, económicos, sociales y nacionales, el actual sistema de partidos viene determinado en gran medida por los resultados de las diferentes elecciones que se han celebrado desde 1977 (seis elecciones generales y múltiples elecciones autonómicas, locales y dos europeas).

El sistema electoral influye sobre el sistema de partidos políticos en una doble dirección. En primer lugar, sobre el número de partidos que alcanzan representación parlamentaria. En segundo lugar, los sistemas electorales tienden también a beneficiar a unos partidos en perjuicio de otros. Son los llamados dispositivos correctores, destinados a impedir una excesiva fragmentación de los partidos y reducir la proporcionalidad de la representación en el Parlamento. Nuestra legislación electoral establece desequilibrios representativos favoreciendo a los partidos más grandes y a los de ámbito regional por la magnitud (tamaño) de los distritos electorales. Así, el conjunto de normas electorales y la Constitución han establecido lo siguiente: número reducido de diputados (350), porcentajes mini-

mos de votos para acceder al Congreso (3 por 100), la circunscripción es la provincia y un número mínimo de escaños a asignar a cada provincia (2).

Al analizar las seis consultas electorales de carácter general, es decir, legislativas, hay que distinguir las dos primeras, las tres siguientes y la última (1993), advirtiendo que en el conjunto de todas estas consultas hay tres de ellas, las de 1977, 1982 y 1993 que son calificadas de elecciones «excepcionales» mientras que las demás suelen ser denominadas de «continuidad». Las llamadas excepcionales, las de 1977 lo eran por ser las primeras elecciones democráticas después de cuarenta años de dictadura, las de 1982 representan las elecciones después de un intento de golpe de Estado y se percibía un cambio radical en la orientación del voto de los ciudadanos. Y las últimas elecciones generales, las de 1993, su carácter de «excepcionalidad» venía dado por la posibilidad de que la derecha política (PP) podía acceder al poder, existía la posibilidad de una alternancia y de la pérdida de hegemonía del PSOE. Esta «excepcionalidad», como veremos más adelante, implicó un alto grado de participación electoral.

Respecto del total de partidos presentados a las elecciones generales de 1977, sólo cinco formaciones estatales (UCD, PSOE, PCE, AP y PSP) lograron representación parlamentaria, así como una representación importante de partidos nacionalistas (PNV y CDC principalmente).

Esta concentración, potenciada por el sistema electoral, se producirá en favor de dos grandes partidos UCD y PSOE que con el 66 por 100 de los votos sumaban el 80 por 100 de los escaños (prima a los partidos más grandes).

Estos dos partidos, si bien son diferentes tanto en su génesis histórica, estructura interna e ideología, coincidían con las posiciones moderadas del electorado. Alrededor del eje trabado entre UCD y PSOE se agruparon dos partidos, relativamente, menos moderados (PCE y AP) que amortiguaron —según R. DEL ÁGUILA— los posibles embates de los extremos y así se estableció un sistema fundamentalmente estable y de consenso en el que los partidos extraparlamentarios no produjeron interferencias esenciales.

### 8.10.2. Elecciones

Decíamos al comienzo de este último epígrafe que el sistema político que nace con la Constitución de 1978 es el periodo más estable de la historia política de España. Dieciséis años de regularidad electoral democrática así lo atestiguan.

La restauración de la democracia y su corolario en las elecciones como procedimiento para designar a los titulares del poder ha implicado no sólo análisis y descripciones de los distintos procesos electorales, sino también el estudio y la interpretación del comportamiento electoral de los españoles.

No es éste el lugar para un análisis pormenorizado sobre la problemática que conlleva la participación electoral, tanto en su perspectiva de geografía electoral

como ecología electoral o bien de las actitudes de los electores por medio de muestreos o encuestas.

Existe ya una abundante bibliografía sobre el comportamiento electoral de los españoles desde las primeras elecciones de 1977 hasta las últimas, de junio de 1993, es por ello que podemos resumir algunas de las actitudes y preferencias electorales de los españoles de la variedad de consultas, (legislativas, autonómicas, locales, más los *referenda*).

En España se han celebrado seis elecciones generales —elecciones a Cortes generales o legislativas— (1977, 1979, 1982, 1986 y 1993), cuatro elecciones locales (1979, 1983, 1987 y 1991), dos elecciones al Parlamento Europeo (1987 y 1989), tres o cuatro, según las comunidades, elecciones autonómicas, más los *referenda* que se han celebrado para asuntos en los que participaban todos los españoles y *referenda* de ámbito regional. De manera que el elector medio ha ejercido el derecho de voto una vez al año, por lo menos.

La abstención es de las más altas de Europa en las consultas de carácter legislativo, en términos comparativos, con las excepciones de Irlanda y Suiza. La participación ha oscilado de forma importante en las diversas elecciones generales, siendo 1977, 1982 y 1993 las que mayor participación registraron, por su carácter de elecciones «excepcionales» por los diversos motivos ya explicados. Los españoles, de forma parecida a lo que ocurre en Europa, tienen una menor participación en elecciones de ámbito subestatal. Los españoles, dice J. R. MONTERO, ordenan jerárquicamente sus preferencias según sea la naturaleza de las elecciones. Las elecciones locales, regionales o autonómicas parece que poseen menor atractivo para los electores que las elecciones legislativas, pues se abstienen en mayor medida en aquéllas que en éstas. En opinión de J. M. VALLÉS, es sorprendente «el hecho de que la proximidad de la esfera política local —cuyos problemas y actores deberían ser más conocidos de los ciudadanos, incitándoles a mayor intervención— no repercute en mayor participación». Aparece la escena política estatal como el ámbito más importante y decisivo para los ciudadanos.

Respecto al fenómeno de la abstención no existe acuerdo generalizado sobre el motivo que la produce. Algunos han argumentado —no sin razón— que la «culpa» hay que buscarla en la cultura política heredada del franquismo (desmovilización, apatía), el modelo de «transición pactada» de la dictadura a la democracia (como vimos en el apartado anterior). Otros argumentan que se debe a la escasa implantación de los partidos, como si ambos casos no estuvieran relacionados. Por supuesto, existe una abstención técnica agravada por no disponer después de dieciséis años de un censo fiable, lo que ha inducido políticamente a arrojar sospechas sobre la limpieza que debe presidir todo proceso electoral.

Por último, en España, ha ido estableciéndose un mapa electoral en relación con los niveles de participación; hay CC.AA., con un alto grado de participación: Madrid, C.A. de Valencia, Andalucía, y Comunidades con menor porcentaje de participación.

De la misma manera que existen zonas geográficas en las que un partido

consigue de forma sucesiva sus mejores resultados. Son los llamados «feudos» o «baluartes» de unos partidos. Aunque hay que destacar que en las últimas elecciones se ha advertido un cambio de orientación del voto en algunas ciudades, o comunidades consideradas «feudos» socialistas desde las primeras elecciones.

Vamos a ver ahora las preferencias electorales y como es la orientación del voto. «Las preferencias electorales se han caracterizado por una fragmentación relativamente baja y un elevado nivel de volatilidad» (J. R. MONTERO). Se coincide en afirmar que el grado de fragmentación electoral es bajo, es decir, que los electores concentran sus preferencias en un número reducido de partidos, hasta el punto de que para algunos esta concentración del voto en dos grandes partidos —primero UCD y PSOE, y luego PSOE y PP— dan como resultado un «bipartidismo». La fragmentación es relativamente baja. Ya vimos, cómo la actitud de los electores y las leyes electorales actuaron de filtro en las primeras elecciones, apareciendo un número reducido de partidos. Reducción que se ha estrechado más en las últimas elecciones, existiendo sólo tres partidos de ámbito estatal con representación parlamentaria. Sin embargo, esta concentración del voto no se reproduce en ámbitos subestatales o nacionales, donde se dan resultados más fragmentados, con varias formaciones políticas en liza.

El comportamiento electoral de los votantes se han encaminado hacia el centro ideológico. En efecto, las opciones se han dirigido a partidos de centro-derecha y después de centro-izquierda, así lo expresa las sucesivas mayorías relativas de UCD y la mayorías absolutas del PSOE desde 1982. Según J. R. MONTERO, «en términos ideológicos convencionales, la victoria del PSOE deshizo el equilibrio electoral entre izquierda y derecha existente hasta entonces, y otorgó una clara superioridad a la izquierda». Por lo tanto, los electores españoles se han manifestado en todas las elecciones como poco polarizadas, huyendo de posiciones «extremas». Esto se refuerza por la posición donde se sitúan los propios electores: los votantes de los partidos políticos más importantes se encuentran en zonas no muy distantes entre sí (desde el punto de vista ideológico) sin embargo, las elecciones de 1993 han constatado un hecho que venía planteándose: la ocupación del «centro», no significa que algún partido pueda capitalizarlo (por ejemplo el fracaso de CDS), cosa diferente es que los partidos diseñen sus políticas teniendo en cuenta la actitud centrista del electorado.

La última dimensión a que hacemos referencia es la volatilidad, es decir, los cambios y transferencias de votos de una elección a otra. Se ha señalado que el comportamiento electoral presenta una elevada tasa de volatilidad (J. M. VALLÉS y J. R. MONTERO), quizá la más elevada de Europa. Pero también se ha apuntado que se debe hablar de «partidos volátiles» y «votantes estables», una situación que es la contraria de la de otros países europeos, donde el elector se ha encontrado cambios permanentes en los partidos, crisis de los partidos que forzaron a una parte del electorado a replantearse su preferencia electoral.

## 8.11. CONCLUSIONES

Tuvieron que transcurrir efectivamente 166 años para que el espíritu liberal, las ansias renovadoras y la voluntad de modernización política que representa la Constitución gaditana de 1812, llegara a buen puerto con la proclamación de la actual Constitución de 1978 y echara raíces en la sociedad española.

Ciertamente, el Antiguo Régimen, murió con su más significativo representante, Fernando VII, en 1833 y la Constitución de 1837, tras el Estatuto Real de 1834, va a suponer el acuerdo definitivo que impedirá el regreso al absolutismo monárquico, tal y como ocurrió en 1814 y 1823. Se implantará así, definitivamente, un nuevo régimen político liberal-conservador. El triunfo, limitado, del liberalismo despejará el camino para la transformación social y económica del país. Sin embargo, se irá produciendo una disociación cada vez mayor entre el sistema político implantado y la evolución de la sociedad española en su conjunto.

El nuevo sistema político fue más una monarquía limitada que un régimen constitucional propiamente dicho. No se fue abriendo a las nuevas demandas de las fuerzas políticas y sociales. Fue incapaz de integrar las nuevas expectativas de la población española, y hacerla copartícipe de la supuesta voluntad nacional, voluntad de hecho usufructuada por una élite oligárgica que instrumentalizó el sistema al servicio exclusivo de sus intereses.

Las resistencias a la democratización del sistema fueron intensas y provocaron un sinnúmero de conflictos que se fueron prolongando a lo largo de todo el siglo XIX. Lógica consecuencia de ello fue la relativa inestabilidad del sistema político en su conjunto.

Un sistema político no puede sobrevivir si no se asienta firmemente en un sistema social que ha de sostenerlo y del que ha de tomar los impulsos renovadores que lo autorregeneren. Difícilmente podía ocurrir tal cosa cuando fue precisamente urdido para excluir a los sectores populares de la participación y la corresponsabilidad políticas.

Sin embargo, a pesar de la indudable inestabilidad política y de la sucesión de Constituciones y proyectos, hay un evidente *continuum* en el sistema político forjado a partir de 1834, durante el Moderantismo (1843-1868) y, sobre todo, durante la Restauración (1875-1931) con brevísimas interrupciones como el Bienio Progresista (1854-1856) y el Sexenio Democrático (1868-1874), que no alteran para nada la continuidad y consolidación del mismo. Tal continuidad se percibe en la persistencia del personal político de los aparatos de Estado al servicio del bloque de poder oligárquico bajo el signo del liberalismo limitado, caracterizado por el tradicional pacto entre la Corona y los pseudorrepresentantes de la nación, propio del doctrinarismo conservador.

Tal sistema entrará en crisis a partir de 1917, y la Dictadura de M. Primo de Rivera (1923-1930) y sus últimas secuelas: «error Berenguer», es decir, el intento de volver al sistema político canovista, no será capaz de impedir la proclamación de la Segunda República (1931-1936), que intentará una auténtica modernización

política para poner en consonancia al país con sus estructuras socio-económicas y desarrollo cultural, pero que no podrá alcanzar sus objetivos ante las reacciones suscitadas en el bloque más retardatario de la sociedad española, y la progresiva radicalización de los sectores populares que acabarán por confluir en la Guerra Civil (1936-1939).

El franquismo supondrá la recuperación por la vía de la violencia (pronunciamiento militar y guerra civil) de la hegemonía política perdida en 1931 por el bloque del poder oligárquico. El franquismo, visto en perspectiva histórica y analizándolo con categorías científico-políticas, supone la reafirmación contrarrevolucionaria de los valores tradicionales propios del bonapartismo: propiedad, familia, religión y orden, y la negación total de los valores irrenunciables del liberalismo democrático: reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales y división de poderes. El franquismo escarnció, o simplemente canceló, las libertades esenciales de los sistemas democráticos: libertad de expresión, información, asociación, manifestación, partidos políticos, elecciones periódicas y libres, gobierno representativo..., etc.

A la muerte del general Franco la sociedad española había entrado ya en la modernidad. Costumbres, mentalidades, actitudes y formas de vida hacían de todo punto imposible la perpetuación del sistema político autocrático concebido a la medida de su fundador. El «después de Franco, las instituciones» no era posible y, haberse obcecado en el inmovilismo franquista bien hubiera podido abrir el camino de la guerra civil. Así lo entendió el joven Rey «franquista», pero claramente decidido a serlo «de todo los españoles»; lo cual significaba, pura y simplemente, el desenganche con el pasado y la apuesta decidida por el futuro.

Que el país estaba preparado y decidido a conquistar pacíficamente la democracia que la dictadura franquista le negaba, era obvio y, prueba evidente de ello es, que de las dos posturas políticas claramente mayoritarias que quedaron planteadas tras la desaparición del anciano dictador: reforma o ruptura (la primera la de los ex-franquistas renovadores y la segunda la de la oposición democrática), tras el aislamiento del «bunker» franquista e inmovilista, fraguó la «reforma rupturista» o la «ruptura reformista» en la que se sumió el espíritu y la voluntad democrática mayoritaria de la clase política dirigente del país, que entendió bien el mandato popular tras el referéndum de 1976: «libertad sin ira».

Todos habían aprendido la lección de la Historia y todos comprendieron que no hay posibilidad de futuro estable, pacífico y próspero, sin acuerdo, sin pacto, sin negociación. Es decir, sin democracia. El Rey no tuvo más que «pilotar» el impulso democrático que alentaba la voluntad popular, no sin esfuerzos ni peligros, pero con la seguridad que proporciona saberse sostenido por la inmensa mayoría de la población que, sin ser, probablemente, monárquica fue progresivamente haciéndose «juancarlista» y, definitivamente, tras la amarga experiencia del intento involucionista del 23 de febrero de 1981. Tal decidida actitud del Monarca ha llevado a algún autor a definirle como un «Rey republicano».

Ciertamente hay problemas y disfunciones en el sistema político democrático

derivado de la Constitución de 1978: desencanto, abstención, anomía política, falta de participación ciudadana y de implantación social de los partidos políticos, creación de estructuras oligárquicas y poco representativas, escasos e ineficaces medios de control democrático del poder..., etc. Pero, siempre habrá problemas y disfunciones, que son consustanciales a cualquier tipo de organización social. Ya nos alentó MONTESQUIEU con suma perspicacia a recelar de la ausencia de conflicto en las sociedades modernas, pues nunca es real sino aparente y sólo se da, teóricamente, en los regímenes autocráticos. El sistema político democrático no puede ni debe impedir los conflictos, sino encauzarlos y arbitrar los mecanismos más adecuados que puedan contribuir a resolverlos (lo que tampoco es competencia exclusiva del Gobierno) o a mitigarlos. El sistema político democrático, como el método científico, tiene la ventaja evidente sobre cualquier otro de la capacidad para la autocorregibilidad. Como gráficamente se dijo, la paz franquista fue «la paz de los cementerios», es decir, la del silencio forzoso. La paz de las sociedades libres nunca puede ser el silencio temeroso o cómplice de los súbditos y de los siervos, sino la voz exigente, responsable y democrática de los ciudadanos, de los hombres libres.

## 8.12. SIGLAS Y ABREVIATURAS EMPLEADAS

C.A.	Comunidad Autónoma
C.E.	Constitución Española
CC.AA.	Comunidades Autónomas
C.G.P.J.	Consejo General del Poder Judicial
I.R.P.F.	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
L.O.E.	Ley Orgánica del Estado
L.O.A.P.A.	Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico
L.O.R.E.G.	Ley Orgánica de Régimen Electoral General
L.O.T.C.	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
L.F.B.	Ley Fundamental de Bonn (Alemania)
L.R.P.	Ley para la Reforma Política

## Partidos políticos y coaliciones electorales

A.P.	Alianza Popular
C.D.	Coalición Democrática
C.D.S.	Centro Democrático y Social
C.E.D.A.	Confederación Española de Derechas Autónomas (Segunda República)
C.G.	Coalición Galega
C. i U.	Convergència i Unió
E.A.	Eusko Alkartasuna

E.E.	Euskadiko Eskerra
E.R.C.	Esquerra Republicana de Catalunya
H.B.	Herri Batasuna
P.A.	Partido Andalucista
P.C.E.	Partido Comunista de España
P.N.V.	Partido Nacionalista Vasco
P.P.	Partido Popular
P.S.O.E.	Partido Socialista Obrero Español
P.S.P.	Partido Socialista Popular
U.C.D.	Unión de Centro Democrático

## BIBLIOGRAFIA\*

- AGUILA, R. DEL, y MONTERO, R.: *El discurso político de la transición española*, C.I.S., Madrid, 1984.
- ALVAREZ CONDE, E.: *El régimen político español*, Tecnos, Madrid, 1986.
- (coord.): *Diez años de régimen constitucional*, Tecnos, Madrid, 1989.
- ALVIRA, F. y otros: *Partidos Políticos e Ideologías. Una análisis de la evolución de la ideología política de los españoles*, C.I.S., Madrid, 1978.
- APARICIO, M. A.: *Introducción al sistema político y constitucional español. (Constitución de 1978)*, Ariel, Barcelona, 1989.
- ARANGO, E. R.: *The Spanish Political System: Franco's Legacy*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1978.
- ARTOLA, M.: *Partidos y programas políticos. 1808-1936*, 2 vols., Aguilar, Madrid, 1977.
- : *Antiguo Régimen y Revolución Liberal*, Ariel, Barcelona, 1983.
- : *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, Alianza Editorial, Madrid, 1983.
- BLAS, A. de (comp.): *Introducción al sistema político español*, Teide, Barcelona, 1993.
- BUSE, M.: *La nueva democracia española: sistema de partidos y orientación del voto, 1976-1983*, Unión Ed., Madrid, 1984.
- CACIAGLI, M.: *Elecciones y partidos en la transición española*, C.I.S./Siglo XXI, Madrid, 1986.
- CALERO, A. M.ª: *Constitución y Dictaduras. Primo de Rivera y Franco*, Fundación Santa María, Madrid, 1985.
- CARR, R., y FUSI, J. P.: *España, de la dictadura a la democracia*, Planeta, Barcelona.
- CARRO MARTÍNEZ, A.: *La Constitución española de 1869*, Cultura Hispánica, Madrid, 1952.
- CLAVERO, B.: *Evolución histórica del constitucionalismo español*, Tecnos, Madrid, 1986.
- COLOMER, J. M.ª: *El arte de la manipulación política*, Anagrama, Barcelona, 1990.
- COMELLAS, J. L.: *Los moderados en el poder: 1844-1854*, C.S.I.C., Madrid, 1970.

\* Dado el volumen de la bibliografía sobre la materia y las características de este estudio, destinado a manual universitario de carácter introductorio, se ha optado por seleccionar únicamente títulos accesibles escritos en castellano, con alguna excepción, procurando citar siempre que se ha podido la fecha de edición más actualizada.

- COTARELO, R. (comp.): *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, C.I.S., Madrid, 1992.
- DÍAZ, E.: *Estado de derecho y sociedad democrática*, Taurus, Madrid, 1992.
- : *La transición a la democracia. (Claves ideológicas, 1976-1986)*, Eudema, Madrid, 1987.
- EASTON, D.: *The Political System*, University of Chicago Press, Chicago, 1981.
- ESTEBAN J. DE (dirección y estudio preliminar), GARCÍA FERNÁNDEZ, F. J., y ESPÍN TEMPLADO, E.: *Esquemas del constitucionalismo español (1808-1976)*, Facultad de Derecho (U.C.M.), Madrid, 1976.
- ESTEBAN, J. DE, y LÓPEZ GUERRA, L.: *La crisis del Estado franquista*, Labor, Barcelona, 1977.
- : *Los partidos políticos en la España actual*, Planeta, Barcelona, 1982.
- ESTEBAN, J. DE (ed. y estudio preliminar): *Las Constituciones en España*, Taurus, Madrid, 1982.
- ESTEBAN, J. DE, y LÓPEZ GUERRA, L., con la colaboración de GARCÍA MORILLO, J., y PÉREZ TREMPES P.: *El régimen constitucional español*, Labor, Barcelona, 1982.
- FERNÁNDEZ ALMAGRO M.: *Orígenes del régimen constitucional en España*, Labor, Barcelona, 1976.
- FERNÁNDEZ CARVAJAL, R.: *La Constitución española*, Editora Nacional, Madrid, 1969.
- FERRANDO BADÍA, J.: *La Primera República española*, Edicusa, Madrid, 1973.
- : *El régimen de Franco: un enfoque político-jurídico*, Tecnos, Madrid, 1984.
- : *Del autotitarismo a la democracia*, Rialp, Madrid, 1987.
- FONTANA, J.: *La crisis del Antiguo Régimen (1808-1833)*, Crítica, Barcelona, 1979.
- GARCÍA CANALES, M.: *El problema constitucional en la Dictadura de Primo de Rivera*, C.E.C., Madrid, 1980.
- GARCÍA PELAYO, M.: *El Estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1986.
- GARCÍA SAN MIGUEL, L.: *Teoría de la Transición. Un análisis del modelo español, 1973-1978*, Editora Nacional, Madrid, 1981.
- GIL NOVALES, A.: *Del Antiguo al nuevo régimen en España*, Academia Nacional de la Historia, Caracas, 1986.
- GONZÁLEZ ENCINAR J. J. (dir.): *Diccionario del sistema político español*, Akal, Madrid, 1984.
- GUNTHER, R.; SANI, G., y SHABAD, G.: *El sistema de partidos en España: Génesis y evolución*, C.I.S./Siglo XXI, Madrid, 1986.
- HERNÁNDEZ GIL, A.: *El cambio político español y la Constitución*, Planeta, Barcelona, 1982.
- JIMÉNEZ DE PARGA, M.: *La ilusión política. ¿Hay que reinventar la democracia?*, Alianza Editorial, Madrid, 1993.
- LAVROFF, D. G.: *Le régime politique espagnol*, P.U.F., Paris, 1985.
- LINZ J. J.: *El sistema de partidos en España*, Narcea, Madrid, 1974.
- LINZ, J. J., y MONTERO, J. R. (Comps.): *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los años ochenta*, C.E.C., Madrid, 1986.
- LIPHART, A.: *Las democracias contemporáneas: un estudio comparativo*, Ariel, Barcelona, 1987.
- LUCAS VERDÚ, P.: *La Octava Ley Fundamental. Crítica jurídico-política de la Reforma Suárez*, Tecnos, Madrid, 1976.
- MARAVALL, J. M.ª: *La política de la transición, 1975-1980*, Taurus, Madrid, 1981.

- MARICHAL, C.: *La revolución liberal y los primeros partidos políticos en España (1834-1844)*, Cátedra, Madrid, 1980.
- MARTÍNEZ CUADRADO, M.: *Elecciones y partidos políticos de España (1868-1931)*, 2 vols., Taurus, Madrid, 1969.
- : *La burguesía conservadora (1871-1931)*, Alianza Editorial, Madrid, 1973.
- : *El sistema político español (1975-1979) y el comportamiento electoral regional en el Sur de Europa (1976-1980)*, Instituto de Cooperación Intercontinental, Madrid, 1980.
- (ed.): *La Constitución de 1978 en la historia del constitucionalismo español*, Mezquita, Madrid, 1982.
- MERINO MERCHÁN, J. F.: *Regímenes históricos españoles*, Tecnos, Madrid, 1988.
- MORODO, R. y otros: *Los partidos políticos en España*, Labor, Barcelona, 1979.
- : *La transición política*, Tecnos, Madrid, 1984.
- PALACIO ATARD, V.: *Juan Carlos I el advenimiento de la democracia*, Espasa-Calpe, Madrid, 1989.
- PANIAGUA, J. L.: *España, 1978: una Constitución para un pueblo*, Salvat, Barcelona, 1985.
- PAYNE, S. G.: *El régimen de Franco, 1936-1975*, Alianza Editorial, 1987.
- POWELL, C. T.: *El piloto del cambio. El Rey, la Monarquía y la transición a la democracia*, Planeta, Barcelona, 1991.
- RAMÍREZ, M.: *España, 1939-1975. (Régimen político e ideología)*, Labor, Barcelona, 1978.
- : *Partidos políticos y Constitución. (Un estudio de las actitudes parlamentarias durante el proceso de creación constitucional)*, C.E.C., Madrid, 1989.
- : *Sistema de partidos en España (1931-1990)*, C.E.C., Madrid, 1991.
- RODRÍGUEZ DÍAZ, A.: *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, C.E.C., Madrid, 1989.
- SÁNCHEZ AGESTA, L.: *El sistema político de la Constitución española de 1978. Ensayo de un sistema (Diez lecciones sobre la Constitución de 1978)*, Edersa, Madrid, 1990.
- : *Historia del constitucionalismo español (1808-1936)*, C.E.C., Madrid, 1992.
- SANTAMARÍA, J. (comp.): *Transición a la democracia en el Sur de Europa y América Latina*, C.I.S., Madrid, 1981.
- SOLÉ TURA, J.: *Introducción al régimen político español*, Ariel, Barcelona, 1972.
- SOLÉ TURA, J., y AJA, E.: *Constituciones y periodos constituyentes en España (1808-1936)*, Siglo XXI, Madrid, 1990.
- TEZANOS, J. F.; COTARELO, R., y BLAS, A. DE (eds.): *La transición democrática española*, Sistema, Madrid, 1989.
- TIERNO GALVÁN, E., y ROVIRA, A. (eds.): *Leyes políticas españolas fundamentales (1808-1978)*, Tecnos, Madrid, 1984.
- TOMÁS Y VALIENTE, F.: *Manual de historia del Derecho español*, Tecnos, Madrid, 1986.
- TOMÁS VILLARROYA, J.: *El sistema político del Estatuto Real (1834-1836)*, I.E.P., Madrid, 1968.
- : *Breve historia del constitucionalismo español*, C.E.C., Madrid, 1992.
- TORRES DEL MORAL, A.: *Constitucionalismo histórico español*, Atomo, Madrid, 1986.
- TUÑÓN DE LARA, M. (dirigida por): *Historia de España*. Tomo VII. *Centralismo, Ilustración y agonía del Antiguo Régimen (1715-1833)*, por E. FERNÁNDEZ DE PINEDO, A. GIL NOVALES y A. DÉROZIER, Labor, Barcelona, 1980.
- : *Historia de España*. Tomo VIII. *Revolución burguesa, Oligarquía y constitucionalis-*

*mo (1834-1923)*, por G. TORTELLA, C. MARTÍ, J. M. JOVER, J. L. GARCÍA DELGADO Y D. RUIZ, Labor, Barcelona, 1981.

- : *Historia de España*. Tomo IX. *La crisis del Estado: Dictadura, República, Guerra (1923-1939)*, por P. C. MALERBE, M. TUÑÓN DE LARA, M. C. GARCÍA NIETO Y J. C. MAINER, Labor, Barcelona, 1981.
- : *Historia de España*. Tomo X. *España bajo la Dictadura Franquista (1939-1975)*, por J. A. BIESCAS Y M. TUÑÓN DE LARA, Labor, Barcelona, 1980.
- : *Historia de España*. Tomo X\*\*. *Transición y Democracia (1973-1985)*, por M. TUÑÓN DE LARA, J. L. GARCÍA DELGADO, S. JULIÁ, J. C. MAINER Y J. M. SERRANO, Labor, Barcelona, 1991.
- TUSELL, J.: *La transición española a la Democracia*, Historia 16, Madrid, 1984.
- : *La dictadura de Franco*, Alianza Editorial, Madrid, 1988.
- VARELA DÍAZ S.: *Partidos y Parlamento en la II República*, Ariel/Fundación Juan March, Barcelona, 1978.
- VARELA ORTEGA, J.: *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*, Alianza Editorial, Madrid, 1977.
- VEGA, P. DE (ed.): *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Edicusa, Madrid, 1977.
- VIDAL BENEYTO, J. (ed.): *España a debate. I. La política*. (BOBILLO, F. J., coord.), Tecnos, Madrid, 1991.
- VILALLONGA, J. L. DE: *El Rey. Conversaciones con D. Juan Carlos I de España*, Plaza & Janés, Barcelona, 1993.