

I. Sistema político .....	17
1. Régimen constitucional .....	17
1.1. Antecedentes históricos .....	17
1.2. Transición democrática .....	24

# I. SISTEMA POLÍTICO

## 1. Régimen constitucional

### 1.1. *Antecedentes históricos*

El siglo XX ha sido para España un siglo de grandes convulsiones y contradicciones, de crisis y de cambio. Para comprender la vida política española de nuestros días y, en particular, el régimen constitucional producto de la transición democrática de la segunda mitad de la década de los setenta, es necesario remontarse a los conflictos y procesos que han ido moldeando la historia política de España en el siglo XX, aunque sea de manera general.

La Segunda República española fue proclamada el 14 de abril de 1931 después de una profunda y prolongada crisis de la monarquía de los Borbones. Dicha crisis estuvo caracterizada por la pérdida de los dominios coloniales ultramarinos, la grave situación económica, la desigualdad social y la opresión política. En efecto, la monarquía de los Borbones, que había sido restaurada en 1874 luego de siete años en los que España vivió una experiencia de monarquía liberal y su Primera República, no fue capaz de diseñar y construir un proyecto moderno que, acorde con los vientos liberales que recorrían el viejo continente, asegurara libertades individuales y desarrollo económico.

A partir de 1874, bajo el reinado de Alfonso XII, la monarquía restaurada intentó constituir un régimen con ciertos rasgos liberales, reconociendo las libertades de expresión, de prensa, de reunión y de asociación, y estableciendo algunos mecanismos para el equilibrio entre los poderes a fin de limitar el poder del

rey y de los caciques regionales. Sin embargo, fueron intentos tan débiles que muy pronto mostraron sus limitaciones y acabaron por convertirse en expresiones meramente formales. En este sentido, si bien es cierto que la Constitución de 1876 disponía de un procedimiento de selección para la integración de las Cortes —órgano legislativo— y establecía un sistema de competencia entre partidos políticos, hay que decir que los cambios fueron más aparentes que reales.

Dos partidos políticos, el Conservador y el Liberal, se alternaban en el ejercicio del poder público, sobre la base de una especie de arreglo político informal, alentado y cobijado por la Corona. Así, se trataba formalmente de una monarquía constitucional parlamentaria, pero en la realidad el poder se mantenía concentrado en el rey y en los caciques regionales. La apertura política y la constitucionalidad del régimen terminaron en última instancia por ser una simulación.

El año de 1898 tuvo un carácter trágico para España: la pérdida de Cuba y las Filipinas, tanto en términos reales como simbólicos, enfrentó al otrora poderoso imperio a la amarga realidad de su decadencia y su fin. La crisis recorrió todos los ámbitos y regiones del reino. El desánimo y el derrotismo campearon por España y con ello la agudización de la crisis económica, política y social. A partir de ese año, los dos partidos políticos que se habían alternado en el ejercicio del poder entraron en un proceso de desintegración que los llevó, finalmente, a su desaparición en 1917.

Una nueva derrota militar, esta vez frente a Marruecos en 1921, profundizó aún más la crisis y puso en entredicho la autoridad y la capacidad de Alfonso XIII para conducir el reino. A tal punto la situación resultaba insostenible para el monarca que cuando Miguel Primo de Rivera consumó un golpe militar y estableció una dictadura, suprimiendo el débil régimen constitucional instaurado en 1876, Alfonso XIII no tuvo más remedio que reconocerlo a cambio de que se preservara la monarquía de los Borbones, aunque despojada en buena medida del poder real.

El régimen de Primo de Rivera, que contó con el apoyo de la burguesía, los caciques regionales dueños de la tierra, el clero y

el ejército, inició lo que se denominó la *regeneración* de España a partir de pactos e instituciones de corte fascista: en 1924 se creó la llamada Unión Patriótica, una formación con pretensiones de convertirse en partido único y basada en una estructura corporativa, y en 1926 se instaló una Asamblea Nacional Consultiva con el objeto de preparar el proyecto para una nueva Constitución de la monarquía.

El propósito era, por una parte, construir un aparato político de soporte y control para la dictadura y, por otra, revestir de constitucionalidad y libertades a un régimen con vocación fascista, inspirado en la Italia de Mussolini. Lo cierto, sin embargo, es que no todos los actores políticos respaldaban a la dictadura de Primo de Rivera y a la decadente monarquía. Del otro lado, aprovechando en lo posible esas limitadas libertades que el régimen reconocía, diversas organizaciones políticas y obreras jugaban un rol opositor que más tarde sería determinante para la instauración de la Segunda República. Precisamente esas organizaciones celebraron, en agosto de 1930, el llamado Pacto de San Sebastián, en virtud del cual se articularon las distintas fuerzas políticas contrarias a la monarquía.

Los efectos de la depresión económica de 1929 y las elecciones municipales del 12 de abril de 1931 detonaron la crisis y produjeron la caída de la monarquía. Dichos comicios habían sido convocados por el gobierno en un intento de liberalización política que buscaba atenuar las presiones y las protestas contra el régimen, incapaz de resolver las demandas más elementales de bienestar social y de libertades. No obstante las maniobras para controlar los resultados electorales, el régimen no pudo contener las masivas expresiones contrarias a la monarquía: de un total de 80,472 concejales electos, 41,224 representaban los intereses monárquicos y 39,248 abanderaban la causa republicana. Aun considerando las incontables irregularidades en el proceso electoral, el veredicto popular no dejaba lugar a dudas: una significativa proporción de españoles se inclinaban por la formación de la República. Una vez que se fueron dando a conocer los resultados, los concejales identificados con el cambio proclamaron la República el 14 de abril de 1931. Frente a la incontenible movili-

zación popular y a la descomposición de las fuerzas que apoyaban al régimen, el rey Alfonso XIII no tuvo más remedio que abandonar esa misma noche Madrid con destino a Marsella.

La vida de la Segunda República española fue breve y convulsiónada. Entre el 14 de abril de 1931 y el 18 de julio de 1936, cuando inició la Guerra Civil con el levantamiento franquista, se realizaron tres elecciones generales. Las primeras se celebraron el 28 de junio de 1931, tras la gestión durante dos meses y medio de un gobierno provisional encabezado por Niceto Alcalá Zamora, un republicano de derecha que puso las bases del proceso constituyente y preparó los comicios que darían lugar al primer gobierno democrático, con lo cual pasó él mismo a ocupar después la presidencia de la República. A partir de dichas elecciones y del proceso constituyente que concluiría en diciembre del mismo año, la construcción de la República enfrentó una fuerte y sistemática resistencia de los grupos e intereses asociados al antiguo régimen. Además, graves problemas políticos y económicos generaron una profunda inestabilidad, reflejada en la sucesión de 18 jefes de gobierno, desde ese momento hasta la caída de los republicanos en la Guerra Civil, y en la celebración de las tres elecciones generales ya mencionadas.

El primer gobierno, producto de una coalición de centro izquierda encabezada por Manuel Azaña, se dio a la tarea de desarrollar un proceso de modernización institucional y un programa de cambio social, a la vez ambicioso y moderado, que lo enfrentó, por un lado, a la reacción de la derecha y, por el otro, a los reclamos de los grupos más radicales de izquierda que consideraban por lo menos tibios sus esfuerzos de reforma. Dicho gobierno se mantuvo en el poder hasta las elecciones generales de noviembre de 1933, sin haber logrado poner las bases para la consolidación de la República.

Con la derrota de la coalición encabezada por Azaña inició un periodo dominado por la derecha en el que se neutralizaron y revirtieron los esfuerzos reformistas de la primera etapa republicana. La inestabilidad política, social y económica se agudizó; la sucesión incesante de gobiernos, el descontento social y un clima de confrontación fueron los signos característicos de un lapso de

poco más de dos años, hasta las elecciones generales de febrero de 1936, en las cuales triunfó el Frente Popular, una amplia coalición de izquierda que, finalmente, tuvo que enfrentar el levantamiento militar del 18 de julio de ese mismo año, encabezado por Francisco Franco, y la Guerra Civil que puso punto final a la República.

Las Cortes Constituyentes de 1931 habían adoptado una forma de gobierno parlamentaria con algunos rasgos semipresidenciales que, sin embargo, no impidieron la debilidad de los gobiernos frente a las fuerzas políticas representadas en el Parlamento, ni la confrontación social. La proliferación de partidos políticos (26 en las Cortes de 1931) y la fragmentación de la representación parlamentaria; la tensión entre el centralismo propio de la monarquía y los reclamos federalistas, así como la inestabilidad política y social, acabaron por mostrar la ineficacia del modelo constitucional adoptado y, en consecuencia, por generar un grave problema de gobernabilidad. En las Cortes, constituidas por 470 diputados, y dada la cantidad de organizaciones políticas y de facciones en su interior, ningún partido consiguió por su cuenta más de 115 escaños, lo que obligó a que todos los gobiernos tuvieran que ser de coalición.

Además de las deficiencias del diseño constitucional, de la fragmentación política y de la convulsionada vida parlamentaria, de las reacciones que desataron el contenido social de la Constitución y las consecuentes reformas económicas y sociales del primer periodo de la República, hay que destacar el factor religioso como uno de los detonantes de la polarización y, en última instancia, de la confrontación que llevaría a la Guerra Civil. La reacción de los sectores más conservadores frente a la afectación de sus intereses y el reagrupamiento de la derecha en torno al ejército y la Iglesia son, en ese sentido, muy ilustrativos del peso que tuvieron esas instancias en la división y el conflicto. Con el apoyo de Italia y Alemania, y ante la pasividad de las democracias europeas, las fuerzas franquistas acabaron por imponerse sobre los republicanos tras una de las más terribles guerras civiles del siglo XX.

El franquismo fue un régimen dictatorial de corte fascista, si bien con características propias que lo distinguieron de sus simi-

lares en Alemania e Italia. Sostenido en la estructura de la Falange Española (FE) y de las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista (JONS), y desde luego en la figura del caudillo, el régimen franquista obtuvo el respaldo económico y político de los grupos e intereses más conservadores de España. Su larga duración y la modificación de las condiciones que le fueron favorables en la segunda mitad de los años treinta y la primera de los cuarenta para su conformación y consolidación, exigieron que durante y después de la Segunda Guerra Mundial iniciara gradualmente un proceso de modernización y de flexibilización que, finalmente, en la década de los sesenta se tradujo en el arribo de una élite tecnocrática al gobierno –identificada con el *Opus Dei*– y en un intento de “legalización” de ciertas libertades a través de decretos y leyes que pretendían cubrir la ausencia de un ordenamiento constitucional.

En 1942 se expidió la Ley de Cortes, la cual dio lugar a una Asamblea Orgánica Legislativa. Esta Asamblea tenía la atribución de dotar al régimen de los ordenamientos legales necesarios para su organización y funcionamiento. Sin embargo, debido a que se carecía de un procedimiento electoral democrático, en la realidad ese órgano quedaba sujeto a las decisiones autocráticas del caudillo. En 1945, ya derrotado el fascismo en la guerra, el régimen se vio obligado a dar un vuelco en su estrategia frente al exterior, pues ya no contaba con el apoyo de los regímenes de Alemania e Italia, sobre todo a través de la generación de una imagen menos autoritaria; de allí que se haya expedido ese año el denominado Fuero de los Españoles, una especie de declaración de derechos y libertades de las personas que, en la práctica, no era sino un expediente formal, carente de las garantías propias de un sistema constitucional. Poco después, a finales de ese mismo año, se expidió la Ley de Referéndum Nacional, en un intento más por mostrar un rostro distinto frente a la comunidad internacional, abriendo paso, aunque fuera únicamente en el papel, a la participación ciudadana para la toma de ciertas decisiones de interés nacional. En 1947, en esa misma línea, se expidió la Ley de Sucesión, cuyo fin era normar precisamente la sucesión del jefe de Estado en caso de ausencia del caudillo, reservándose

éste, en su carácter de jefe vitalicio del Estado español, la facultad de designar secretamente al sucesor.

A partir de finales de la década de los cincuenta, y especialmente durante los años sesenta, España experimentó una serie de cambios profundos en su economía, en la sociedad y en la vida política. La apertura al exterior, la extensión y consolidación de las clases medias, y el reconocimiento, aunque limitado, de ciertas libertades, así como la formación de corrientes diversas en el interior del régimen, sentaron las bases, si bien no era ése su propósito, para el proceso de cambio político de mediados de los años setenta. En 1958 se expidió la Ley de Principios del Movimiento Nacional, una especie de estatuto del partido único de matriz falangista y estructura corporativa que constituía el sustento político del régimen. En 1966 se expidió la Ley Orgánica del Estado que revestía de juridicidad al Estado franquista, pues reafirmaba sus fundamentos y características, aunque por otro lado reconocía algunas libertades de asociación y participación política, siempre dentro de la estructura del Movimiento Nacional. Un año después se expidió la Ley de Prensa que reconocía, también de forma limitada, ciertos márgenes de libertad de expresión. En 1969, dejando de lado el secreto previsto en la Ley de Sucesión, Franco designó como heredero de la Corona a Juan Carlos I de Borbón y, al mismo tiempo, separó la jefatura del Gobierno y la del Estado, ambas concentradas en su persona hasta entonces. Nombró al almirante José Carrero Blanco jefe de gobierno y se mantuvo él como jefe vitalicio del Estado español. La designación de Carrero Blanco representó la consolidación del dominio de la tecnocracia del *Opus Dei* en la administración pública.

Estas decisiones produjeron un proceso de recomposición de fuerzas y agudizaron los conflictos entre los distintos grupos y corrientes del Movimiento Nacional y, en general, dentro del régimen. Entre la tecnocracia del *Opus Dei* —que se había hecho del control del aparato administrativo durante los primeros años de la década de los sesenta— y los grupos falangistas más tradicionales —que consideraban estar perdiendo terreno día a día, y quienes desde dentro del régimen impulsaban una mayor aper-

tura política como la única manera de darle viabilidad— las diferencias y las disputas se acentuaron. Por otra parte, la oposición al franquismo y la persistente presión en favor de la autonomía regional aprovechaban esas condiciones de división y conflicto dentro del régimen para desplegar con mayor fuerza su acción: las protestas, la resistencia pacífica cada vez más abierta al régimen, el surgimiento de nuevas generaciones de políticos opositores y la rearticulación y el fortalecimiento de la relación entre sindicatos y partidos en la clandestinidad, reflejaban a un país distinto que ya no tenía cabida en los estrechos límites de la dictadura.

Con el asesinato de Carrero Blanco en 1973 a manos de ETA, la designación de Carlos Arias Navarro en la jefatura de gobierno y el fracaso de sus intentos por continuar en la ruta de una flexibilización política tan superficial como gradual, y con las condiciones físicas propias de la vejez del caudillo, la dictadura llegaba a su fin.

## 1.2. *Transición democrática*

El general Francisco Franco murió tras una larga agonía el 20 de noviembre de 1975, y dos días más tarde Juan Carlos I de Borbón fue proclamado rey de España. En los meses siguientes, el gobierno reformista de Carlos Arias Navarro continuó, con poco éxito, sus intentos por impulsar un proceso de liberalización. Por su parte, la articulación de las fuerzas opositoras en la Junta Democrática (1974) y en la Plataforma de Convergencia Democrática (1975) cobraba cada vez mayor relevancia. En ello, las organizaciones obreras, que desde finales de los años sesenta habían intensificado sus acciones de oposición, jugaron un papel decisivo. A su vez, los movimientos regionalistas elevaban el tono de sus reclamos de autonomía, lo que permitió, a pesar de las diferencias ideológicas, que fuera posible generar un frente amplio, con gran soporte popular, en favor de la democratización de la vida política.

En este contexto, el rey Juan Carlos decidió relevar a Arias Navarro el 1 de julio de 1976. En su lugar designó a Adolfo Suárez,

un político proveniente del ala reformista del Movimiento Nacional, quien había mostrado una mayor disposición y una concepción más avanzada del cambio político que se requería, aún en la lógica del régimen, para evitar la polarización y la confrontación de la sociedad española. El reto no era en modo alguno sencillo: se trataba de responder, con equilibrios, a las exigencias de los distintos sectores y grupos, sin generar la exclusión o la radicalización de cualquiera de las partes. Se trataba, en otros términos, de conducir un cambio sin rupturas que evitara a España enfrentarse con el pasado, aún no remoto, de la confrontación y la violencia.

En sentido estricto, el proceso de transición inició con el referéndum sobre la Ley para la Reforma Política, en diciembre de 1976, y concluyó con la aprobación, dos años más tarde, de la nueva Constitución española. Durante esos dos años se desarrolló uno de los cambios políticos más peculiares y, al mismo tiempo, más ejemplares para la construcción de un sistema democrático: un proceso que se basó, en una primera fase, en los principios y el marco institucional del viejo régimen, para finalmente dar paso a la conformación del nuevo régimen. Pero el tránsito del autoritarismo a la democracia en España no fue sencillo, aunque su rapidez y la eficacia de sus elementos y resultados sugieran lo contrario. Dos aspectos, en ese sentido, fueron decisivos. Por una parte, la convicción, compartida por la mayoría de los actores políticos, de evitar a toda costa la exclusión de alguna de las partes; se trató, efectivamente, de un proceso de cambio incluyente. Por otra parte, y como consecuencia de lo anterior, el compromiso en favor del consenso. La construcción gradual, especialmente cuidadosa, de arreglos entre las partes que permitieran crear nuevos procedimientos y nuevas reglas, que poco a poco fueran brindando una base al proceso de cambio, fue también clave.

Así, lo mismo el papel del rey que el de Adolfo Suárez, como jefe de gobierno, y el de la oposición democrática, respondieron a lo que la sociedad reclamaba: un cambio profundo, pero con base en acuerdos, lo que suponía que cada una de las partes debía estar dispuesta a ceder y, por esa vía, a generar consensos que reflejaran una serie de intereses compartidos, por encima de los

intereses particulares. De allí que el carácter ejemplar de la transición española se deba más a la fórmula del consenso que a cualquier otra cosa.

Aprobada la Ley para la Reforma Política y resuelta la exigencia de legalizar al Partido Comunista (abril de 1976), se convocó a las elecciones generales que habrían de celebrarse en junio de 1977. A partir de la integración de las primeras Cortes democráticas inició el proceso constituyente que concluiría en diciembre de 1978. Antes de ello, en octubre de 1977, se suscribieron los conocidos Pactos de la Moncloa, cuyo objetivo, en concordancia con la dinámica de la negociación y el acuerdo, consistía en asegurar una mínima legitimidad y eficacia, precisamente sobre la base del consenso, para las políticas y programas públicos en materia de ingresos y gasto, sistema financiero, y seguridad social y salarios, principalmente. El debate en torno a los arreglos y el diseño sobre los que se levantaría el nuevo Estado español se ventilaba, mientras tanto, en el seno de las Cortes Constituyentes.

Al respecto, cabe subrayar dos de los temas medulares e históricamente más polémicos que la nueva Constitución resolvió. El primero se refiere a la disyuntiva entre la república y la monarquía; el segundo, a la persistente tensión entre centralismo y autonomías o nacionalismos. De todas las partes, salvo de los extremos más radicales, hubo concesiones. Al optarse por una monarquía constitucional, bajo una forma de gobierno parlamentaria, se resolvió el reclamo democrático y la exigencia de contar con un sistema efectivo de garantías constitucionales y, al mismo tiempo, se evitaba la confrontación estéril en torno a la Corona que, por añadidura, hubiera polarizado las posiciones y alejado la posibilidad de los consensos, máxime considerando el papel moderador y equilibrador del rey. Con el establecimiento de un régimen de autonomía para las comunidades regionales o nacionales se atendía la añeja oposición al centralismo, se reconocía la diversidad económica, social y cultural del Estado español, y se sentaban las bases de un ulterior proceso de descentralización y modernización de las administraciones nacional y locales, que culminaría con la estructuración de las autonomías por parte del Estado; a la vez, se evitaba colocar en la discusión política el delicado

tema de la integridad de la nación y, con ello, se desterraba el riesgo de generar reacciones históricamente contrarias a la idea federalista, particularmente desde el ejército.

En suma, el proceso de transición desarrollado entre diciembre de 1976 y diciembre de 1978 tuvo como base el consenso entre los distintos actores e intereses, aun de los más férreos opositores. Esto lo ilustra la aceptación –ciertamente a regañadientes, pero finalmente aceptación– del ejército a reconocer al Partido Comunista y la renuncia de éste a la exigencia de instituir la República. En el proceso de cambio, habría que destacar como episodios clave la aprobación por referéndum de la Ley para la Reforma Política, en diciembre de 1976, las elecciones generales de 1977 –que acabaron siendo las elecciones para la integración de las Cortes Constituyentes–, los Pactos de la Moncloa y la aprobación, también por referéndum, de la nueva Constitución, cuya elaboración fue la culminación de la lógica del acuerdo y el consenso que impulsó a la transición en su conjunto.

La Constitución de 1978 fue el producto, en efecto, de un largo y profundo proceso de debate, negociación y acuerdo durante 18 meses. Para la elaboración del anteproyecto se integró una comisión compuesta por tres miembros del naciente partido de Adolfo Suárez, Unión de Centro Democrático (UCD), uno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), otro del Partido Comunista Español (PCE), uno de Alianza Popular (AP) –el partido que reunía a la derecha de origen franquista– y uno más de la minoría catalana. La conformación de esa comisión obligaba al consenso y, por lo tanto, a que todas las partes cedieran.

De acuerdo con el anteproyecto, España se constituyó en una monarquía parlamentaria, con el rey como jefe de Estado y con un presidente, surgido de la mayoría en el Congreso de los Diputados, como jefe del gobierno. El Congreso, integrado por 350 miembros, concentra la función legislativa, si bien requiere en algunos casos de la intervención del Senado. Éste último es una Cámara alta desprovista de relevancia.

La Constitución, asimismo, define al Estado español como un “Estado social y democrático de derecho” que, conforme a lo establecido en su título I, propugna como valores superiores de

su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. En la misma disposición, la Constitución expresa que “la soberanía reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”.

Por lo que hace a la organización territorial del Estado, la Constitución es absolutamente innovadora. En su título VIII artículo 137, establece: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.” Con esa fórmula, que habría de desarrollarse y concretarse unos años después, se resolvió uno de los problemas más complejos de España: la tensión y los conflictos nacional-regionales que, por cierto, en la Segunda República habían llevado al centro del debate la cuestión federal y, con ello, polarizado, aparentemente sin remedio, las posiciones en torno a la organización del Estado. Una vez más, el consenso permitió un esquema original, basado en estatutos de autonomía para cada comunidad, que en muchos aspectos confiere más libertades que las que corresponden a un régimen federal.

En la práctica, el diseño constitucional de la democracia española ha sido muy exitoso. No obstante las diversas dificultades que enfrentó el proceso constituyente, se logró crear un orden constitucional aceptado por las partes y, sobre todo, adecuado a las diversas exigencias políticas, sociales y culturales. La combinación de un sistema parlamentario que asegura la representación de las diversas expresiones políticas y culturales de España, con un gobierno fuerte, dotado de las atribuciones necesarias para asegurar una administración dinámica y eficiente; el sistema electoral proporcional y la adopción del método D’Hondt para la distribución de escaños en el Congreso de los Diputados, de tal modo que se evita la fragmentación política y, a la vez, se permite la representación de partidos regionales; el equilibrio de fuerzas políticas nacionales y organizaciones políticas regionales para la conformación de mayorías en el Parlamento cuando ha sido necesario, y un completo sistema de garantías individuales para la defensa de la Constitución, conforman las piezas clave de la maquinaria constitucional que condujo a España a la consolidación democrática.