

CIS

Centro de
Investigaciones
Sociológicas

Aguila, Rafael del
Arenal, Celestino del
Blas, Andrés de
Botella, Joan
Cazorla Pérez, José
Cotarelo, Juan
Linz, Juan J.
López Nieto, Lourdes
Mella, Manuel
Mesa, Roberto
Montero, José Ramón
Paniagua, Juan Luis
Pastor, Manuel
Román, Paloma
Rubio Lara, M^a Josefa
Ruiz Robledo, Agustín
Vallés, Josep María
Vilas Nogueira, José

CIS

Centro de
Investigaciones
Sociológicas

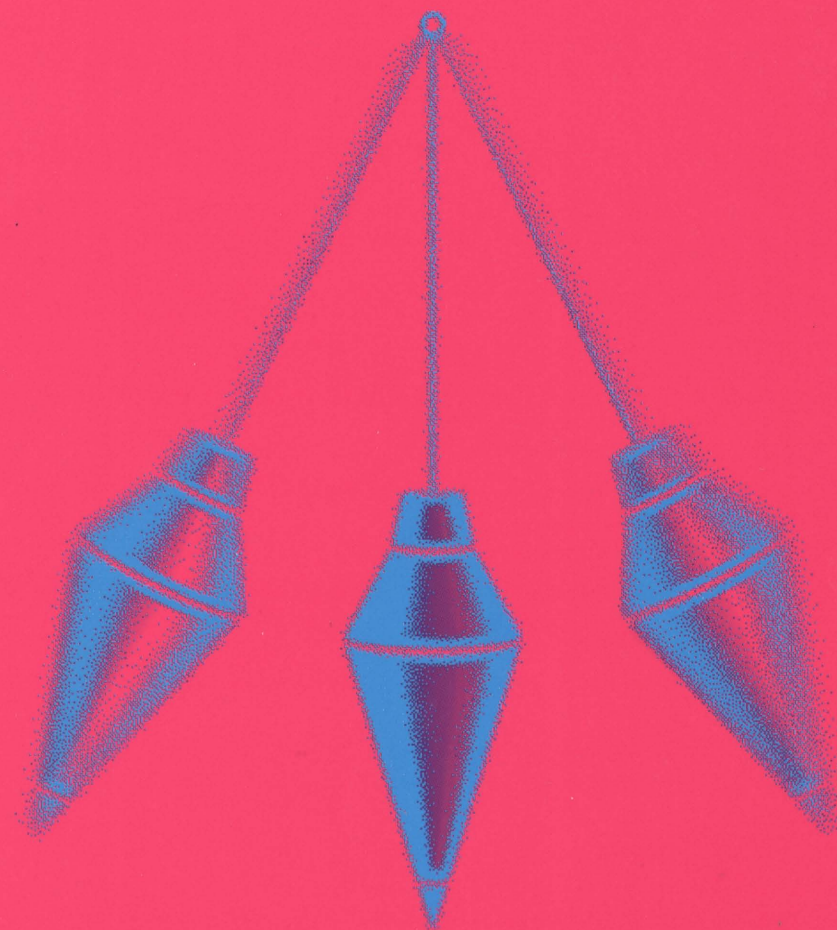
TRANSICION POLITICA Y CONSOLIDACION DE ESPAÑA (1975-1986)

COMPILADOR
RAMON COTARELO

CIS

Centro de
Investigaciones
Sociológicas

TRANSICION POLITICA Y CONSOLIDACION DEMOCRATICA. ESPAÑA (1975-1986)



COMPILADOR
RAMON COTARELO

TRANSICION POLITICA Y CONSOLIDACION DEMOCRATICA. ESPAÑA (1975-1986)

Aguila, Rafael del
Arenal, Celestino del
Blas, Andrés de
Botella, Joan
Cazorla Pérez, José
Cotarelo, Juan
Linz, Juan J.
López Nieto, Lourdes
Mella, Manuel
Meña, Roberto
Montero, José Ramón
Paniagua, Juan Luis
Pastor, Manuel
Román, Paloma
Rubio Lara, M^a Josefa
Ruiz Robledo, Agustín
Vallés, Josep María
Vilas Nogueira, José

COMPILADOR
RAMON COTARELO

Primera edición, mayo de 1992

© CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS

Montalbán, 8. 28014 Madrid

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España

Printed and made in Spain

Diseño de la cubierta: Carlos Sendín

NIPO: 004-92-016-1

ISBN: 84-7476-162-X

Depósito legal: M. 17.025-1992

Fotocomposición: EFCA, S. A.

Avda. Doctor Federico Rubio y Galí, 16. 28039 Madrid

Impreso en Closas-Orcoyen, S. L. Polígono Igarsa

Paracuellos de Jarama (Madrid)

Índice

Presentación	IX
--------------------	----

INTRODUCCIÓN

La transición democrática española, <i>Ramón Cotarelo</i>	3
---	---

I. Los modelos teóricos, 8.—II. La transición en España, 16.—III. Los resultados de la transición, 20.—IV. ¿Sirve de algo el ejemplo de la transición española?, 24.

PRIMERA PARTE

LA TRANSICIÓN POLÍTICA (1974-1978)

1. Las postrimerías del franquismo, <i>Manuel Pastor</i>	31
I. Marco ideológico y teórico, 31.—II. La pre-transición, 40.	
2. La dinámica de la legitimidad en el discurso político de la transición, <i>Rafael del Águila</i>	47
I. Introducción: legitimidad y transición, 47.—II. Crisis de legitimidad y construcción de una alternativa al franquismo, 49.—III. Legalidad y legitimidad en los inicios de la transición, 54.—IV. Legitimidad y credibilidad: una reforma digna de confianza y una ruptura ordenada, 61.—V. El nuevo campo de juego de la legitimidad: consenso y razón de Estado, 66.—VI. Consideraciones finales: la dinámica de la legitimidad y las instituciones democráticas, 71.	
3. Las elecciones de la transición, <i>Lourdes López Nieto</i>	77
I. Consideraciones previas, 77.—II. Notas sobre el sistema representativo del tardo-franquismo, 81.—III. De la Ley para la Reforma Política a las normas electorales,	

- 86.—IV. El significado de la convocatoria electoral, 89.—V. Desarrollo del proceso electoral de 1977: candidatos y campaña en el contexto de la crisis de la representación, 94.
4. Estado de las autonomías y transición política, *Andrés de Blas Guerrero* 105
I. Introducción, 105.—II. La confusión inicial, 108.—III. La racionalización de las autonomías, 112.—IV. Los pactos autonómicos, 115.
5. La cultura política en la España democrática, *Joan Botella* 121
I. La cultura política española: antecedentes, 121.—II. Los españoles en democracia, 127.—III. La cultura política española: lecturas y problemas, 133.—*Referencias bibliográficas*, 135.
6. La normalización exterior de España, *Roberto Mesa*..... 137
I. Introducción y variante cronometodológica, 137.—II. El legado diplomático franquista, 141.—III. El inicio de la transición, 143.—IV. De la convivencia al consenso, 147.—V. Fisuras en el consenso, 152.—VI. Promulgación de la Constitución y final de trayecto, 155.—VII. Conclusión provisional, 158.—*Advertencia bibliográfica y gramatical*, 159.

SEGUNDA PARTE

LA CONSTITUCIÓN DE 1978

7. Valores y principios de la Constitución de 1978, *Juan Cotarelo*..... 163
I. Los valores superiores de la Constitución, 163.—I.1. Naturaleza jurídica de la dimensión axiológica de la Constitución, 163.—I.2. Posición de los valores superiores en el ordenamiento constitucional, 167.—I.3. Orden axiológico y derechos fundamentales, 170.—II. Los principios constitucionales, 171.—II.1. Principios constitucionalizadores, 172.—II.2. Principios constitucionalizados, 177.—III. Principios definitorios del Estado, 183.—III.1. La juridicidad del Estado, 184.—III.2. La democraticidad del Estado de Derecho, 189.—III.3. La socialidad del Estado de Derecho, 192.—IV. Principio de organización territorial, 195.—IV.1. Principio de unidad nacional y territorial, 195.—IV.2. Principio de autonomía, 198.
8. El modelo parlamentario en la Constitución española de 1978, *Juan Luis Paniagua Soto* 201
I. Precedentes, 201.—I.1. Las claves del parlamentarismo racionalizado europeo, 202.—I.2. Los antecedentes inmediatos en España. Ley para la Reforma Política. Trabajos Parlamentarios. El influjo de 1977-1978, 203.—I.3. Ambigüedades o disfunciones de nuestro sistema parlamentario, 205.—II. La Monarquía como forma política del Estado, 207.—II.1. Institución simbólica, 207.—II.2. Monarquía Parlamentaria, 208.—III. El gobierno, 208.—III.1. Un gobierno presidencial, 208.—III.2. Un gobierno estable, 209.—III.3. Organización del gobierno, 210.—III.4. El gobierno dirige la política general del Estado, 211.—III.5. Repercusiones de la presidencialización en el conjunto del régimen político parlamentario, 212.—IV. El Parlamento, 213.—IV.1. El bicameralismo, 213.—IV.2. Estatuto de sus miembros, 215.—IV.3. Autoorganización, 215.
9. La organización territorial del Estado, *José Vilas Nogueira* 219
I. Introducción, 219.—II. Precedentes históricos: la Constitución de 1931, 220.—III. La construcción doctrinal del llamado «Estado regional», 221.—IV. Supuestos sociopolíticos de la solución constitucional de 1978, 222.—V. La relativa indefinición constitucio-

nal sobre la estructura territorial del Estado, 223.—VI. La libre disponibilidad de los «territorios interesados» en cuanto al acceso a la autonomía y a la determinación de su contenido, 224.—VII. La reducción de las diferencias entre el Estado federal y el Estado «regional»: nuestro Estado de las autonomías, 227.—VIII. ¿Qué es la autonomía?, 232.—IX. La distribución de competencias, 235.—*Referencias bibliográficas*, 237.

TERCERA PARTE

LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA (1979-1986)

- | | | |
|-----|--|-----|
| 10. | Las elecciones legislativas, <i>José Ramón Montero</i> | 243 |
| | I. Las preferencias electorales: orientación del voto y niveles de competitividad, 245.—I.1. La orientación del voto, 246.—I.2. Los niveles de competitividad, 256.—II. Las dimensiones del voto: fragmentación y volatilidad, 268.—II.1. La fragmentación electoral y parlamentaria, 269.—II.2. La volatilidad agregada e individual, 282.—III. A modo de conclusiones, 295. | |
| 11. | Los partidos políticos, <i>Ramón Cotarelo</i> | 299 |
| | I. La formación del sistema de partidos, 300.—II. La cuestión de la naturaleza del sistema español de partidos, 308.—III. Las opciones partidistas en la política de Estado, 316. | |
| 12. | Los grupos de interés en la consolidación democrática, <i>Manuel Mella Márquez</i> | 327 |
| | I. Introducción, 327.—II. La articulación del modelo sindical y de relaciones laborales, 328.—III. El asociacionismo empresarial, 337. | |
| 13. | El funcionamiento de las instituciones, <i>José Cazorla Pérez y Agustín Ruiz Robledo</i> | 343 |
| | I. Introducción, 343.—II. El apoyo al sistema democrático, 345.—III. La Corona, 346.—IV. Las Cortes Generales, 349.—V. El poder judicial, 356.—VI. El Tribunal Constitucional, 359.—VII. Conclusión, 363. | |
| 14. | La política autonómica como política de reforma institucional, <i>Josep M. Vallès</i> | 365 |
| | I. Presentación, 365.—II. La situación problemática de partida, 366.—III. La política autonómica como transacción política, 369.—IV. La aplicación de la política autonómica, 373.—V. La percepción de éxito o fracaso en la aplicación de la política autonómica: la importancia del plano simbólico, 380. | |
| 15. | La posición exterior de España, <i>Celestino del Arenal</i> | 389 |
| | I. Introducción, 389.—II. Política exterior y democracia, 391.—III. La política exterior de los Gobiernos de la Unión de Centro Democrático, 396.—III.1. Los Gobiernos de Adolfo Suárez, 396.—III.2. El Gobierno de Leopoldo Calvo Sotelo, 399.—IV. La política exterior en el período gubernamental del Partido Socialista Obrero Español, 402.—IV.1. El «cambio» en la política exterior de los Gobiernos socialistas, 402.—V. España en el mundo, 407.—V.1. El Ministerio de Asuntos Exteriores, 407.—V.2. España y la Comunidad Europea, 409.—V.3. La política de paz y seguridad, 412.—V.4. España e Iberoamérica, 422.—V.5. España y el Mediterráneo, 426.—V.6. España y la cooperación internacional para el desarrollo, 426. | |

EPÍLOGO

La transición a la democracia en España en perspectiva comparada, <i>Juan J. Linz</i>	431
I. Introducción, 431.—II. El punto de partida: la diversidad de regímenes no democráticos, 438.—III. El proceso de transición hasta la transferencia del poder por el electorado en unas elecciones libres, 445.—IV. Elecciones parlamentarias y no presidenciales, 450.—V. Portugal y España: dos regímenes autoritarios comparables, dos transiciones distintas, 451.—VI. Corea y España: dos transiciones con elementos comunes, 452.—VII. La transición española y la chilena. Similitudes y diferencias, 454.—VIII. Conclusión, 456.	

APÉNDICE

Algunos textos significativos de la transición y consolidación de la democracia española, <i>M.ª Josefa Rubio Lara</i>	461
1. Testamento político del general Franco	463
2. Calendario para la Reforma Política	464
3. Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política	471
4. Los Pactos de la Moncloa	473
5. Mensajes de la Corona	494
5.1. Mensaje dirigido a las primeras Cortes de la Monarquía, el 22 de julio de 1977	494
5.2. Mensaje ante las Cortes Generales, 27 de diciembre de 1978	496
5.3. Mensaje inaugural a las Cortes Constitucionales en la primera legislatura, pronunciado ante el Pleno el 9 de mayo de 1979	498
5.4. Mensaje a las Cortes Generales en la apertura de la legislatura, pronunciado ante el Pleno, el 25 de noviembre de 1982	500
6. Regulación de los partidos políticos	503
6.1. Ley 21/1976, de 14 de junio, sobre el derecho de asociación política	503
6.2. Decreto 2281/76, de 16 de septiembre, por el que se regula el Registro de Asociaciones Políticas	508
6.3. Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de partidos políticos	509
6.4. Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre financiación de los partidos políticos	510
7. Régimen electoral (extractos)	514
7.1. Elección. Regulaciones. Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo (Jefatura), sobre normas electorales	514
7.2. Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General	522

CRONOLOGÍA

Cronología de la transición y la consolidación democrática, <i>Paloma Román Marugán</i>	547
Los autores	617
Índice de nombres	621

Presentación

A los 17 años de la muerte del General Franco y 14 de vigencia de la Constitución de 1978, la monarquía parlamentaria que ésta ha instaurado es ya el régimen político democrático más longevo en la historia de nuestro país, si excluimos la Restauración canovista. Este éxito tiene que ver con la forma en que España abordó la tarea de la transición de la dictadura a la democracia por un procedimiento pacífico y pactado que, si tuvo sus inconvenientes, ha tenido también —y más— sus ventajas y que supo mantener el pluralismo de una sociedad compleja y adaptar a ella unas estructuras políticas procedentes de otra época, que habían quedado obsoletas y todo el mundo las percibía como tales.

La eficacia del modelo español de transición y consolidación democráticas se percibe asimismo en el hecho de que el sistema político que se puso en marcha en 1978 es, en buena medida, el mismo de hoy día, de forma que un análisis de su funcionamiento en aquellos años y los posteriores de la consolidación sigue siendo necesario y pleno de enseñanzas actuales. Por ello, aunque no se ignore que la transición es susceptible de un análisis historiográfico, en este libro hemos presentado una visión politológica del fenómeno, por cuanto resulta directamente relevante para el funcionamiento actual del sistema político español.

Hemos distribuido la tarea según un doble criterio cronológico y funcional cruzados. Por tanto, la obra se concentra en los aspectos específicos del sistema político: cultura política, sistema institucional, distribución territorial del poder, elecciones, sistemas de partidos, grupos de presión y política internacional. A su vez, en la medida de lo posible, estos análisis funcionales se ajustan al criterio cronológico de abordar el objeto en dos momentos: la transición propiamente dicha (1975-1978) y la consolidación democrática (1979-1986). En el centro hemos dejado un espacio para una consideración en profundidad del texto constitucional de 1978.

Para quienes hemos vivido la transición como un acontecimiento vital propio y nos hemos inclinado luego sobre su estudio, esta tarea ha constituido una buena experiencia y estoy seguro de interpretar el sentir de todos los coautores al dedicar la obra a todos aquellos que, de 1939 a 1975, hicieron posible la transformación de una dictadura en un sistema político de libertad y tolerancia; o sea, en una democracia.

RAMÓN COTARELO
Madrid, marzo de 1992

INTRODUCCIÓN

La transición democrática española

RAMÓN COTARELO

La transición democrática española ha provocado, y sigue haciéndolo, gran admiración dentro y fuera de nuestras fronteras. Por su carácter pacífico, gradualista y pactado ha servido también como caso ilustrativo para verificar o desmentir las teorías que la ciencia política venía formulando acerca de los fenómenos de cambio político; en sí mismo todo un campo de elaboración doctrinal.

A mediados de los años setenta termina el ciclo de las dictaduras europeas, que había comenzado en el período de entreguerras. De las tres dictaduras que entonces se convierten en sistemas democráticos, en Portugal, España y Grecia ¹, la portuguesa se remonta a los orígenes de estas formas políticas en la Europa contemporánea. También la española, algo más tardía, es un sistema político originado en la radicalizada dinámica ideológica continental de esos mismos años. El caso griego es diferente en cuanto a sus orígenes pero no tanto en cuanto a su desarrollo posterior.

El hecho de los orígenes no es baladí, aunque no haya recibido hasta la fecha la

¹ He expuesto algunas reflexiones acerca de los parecidos y diferencias entre las transiciones portuguesa, griega y española en «La transición política», en José F. TEZANOS, Ramón COTARELO y Andrés de BLAS (comps.), *La transición democrática española*, Madrid, Sistema, 1989.

atención que merece. Las tres dictaduras del sur de Europa, especialmente, de nuevo, las de España y Portugal, habían perdido todo tipo de posibilidad de legitimación de acuerdo con lo que podemos designar, con cierta latitud conceptual, el espíritu de la posguerra en Europa. Una ojeada al estatus internacional de los dos países ibéricos nos da de inmediato la medida de su aislamiento político. Gracias en buena medida a su especial relación con Inglaterra, Portugal consigue ser miembro de la OTAN y, si no forma parte de la Comunidad Europea es, en parte, porque tampoco lo era al principio Gran Bretaña. De este modo, nuestro país vecino no se ve sometido a un tipo de bloqueo internacional parecido al que se impone a España. Éste sólo se rompe en 1953, gracias al pacto hispanonorteamericano de asistencia mutua, si bien nuestro país no sería admitido en la OTAN, a pesar de la permanente afirmación anticomunista del régimen de Franco ², teóricamente en consonancia con el espíritu de la guerra fría. Sin duda, ésta contribuyó a moderar la animadversión de las democracias occidentales hacia el régimen de Franco. No obstante, parece exagerada la opinión, a veces implícitamente formulada en ciertos sectores de la historiografía más radical, de que las democracias occidentales, en su anticomunismo, hubieran prestado su apoyo al régimen franquista.

No hubo, desde luego, «liberación» del territorio español, si es que alguna vez se pensó seriamente en tal eventualidad como algo más concreto que las puras soflamas radiadas, cuyo fin era intranquilizar u hostigar al régimen, amenazándolo con posibles represalias con el fin de reducir su belicosidad en la segunda guerra mundial y su tendencia a ayudar al eje. Pero, por otro lado, los datos empíricos no dejan lugar a dudas. España no participa en el Plan Marshall, las democracias retiran a sus embajadores (incluso aquéllas que habían reconocido a la junta de Burgos como gobierno legítimo español); nadie invita a los españoles a ingresar en la OTAN ni en el Consejo de Europa (el ingreso español se produciría en 1977) ni en las Comunidades Europeas (el ingreso en la CE será nueve años después, en 1986). La fundamentación de la actitud de aislamiento hace hincapié en el carácter no democrático del régimen franquista y, aunque un criterio «realista» posterior suele decir que esta fundamentación era una pura excusa para no resolver problemas de integración económica, mucho más difíciles (en lo cual había también su aspecto de verdad), es cierto que el criterio opera con carácter generalizado. Por idénticos motivos paraliza y cancela la CEE el proceso de adhesión de Grecia en marcha cuando los coroneles establecen una dictadura mediante un golpe de Estado.

Los regímenes autoritarios ³ del sur de Europa, que se convierten en democra-

² Es grande la clarividencia de Luis CARRERO BLANCO quien, en 1945 hace llegar a Eugenio VEGAS LATAPIÉ un informe donde se advierte que los aliados han triunfado en la segunda guerra mundial, pero que no emprenderán nada en contra del régimen español, pues no están dispuestos a tolerar el «látigo comunista» en la península. Véase Laureano LÓPEZ RODÓ, *La larga marcha hacia la monarquía*, Barcelona, Noguer, 1977, p. 60.

³ Los sucesos de los países del Este de Europa dan una actualidad especial a la distinción de Juan J. LINZ entre «sistemas totalitarios, regímenes autoritarios y gobiernos democráticos». Véase Juan J. LINZ,

cias a mediados de los años setenta, carecen por entonces de todo prestigio y legitimidad. Son remanentes de un pasado que cuenta con universal condenación y arrastran este estigma. Son los últimos casos vivos de las dictaduras que sirvieron de ejemplo a Cambó para su pequeña gran obra. Primo de Rivera por Franco. Insisto en que este dato del medio internacional, no suficientemente estudiado hasta la fecha (o bien considerado desde una perspectiva distinta) es de una importancia capital. Efectivamente, los casos de que hablamos (en los años treinta y en los setenta), las dictaduras del Cono Sur en el continente americano, las de Europa central y oriental, nos demuestran algo con toda claridad: que su dinámica depende mucho del contexto internacional y tiende a ser compartida y colectiva. Las dictaduras son manifestaciones que afloran en un medio generalizado de opinión favorable o, por lo menos, indiferente y tienden a caer o no renovarse colectivamente cuando el contexto internacional es hostil. Las dictaduras son modas.

En el caso de las dictaduras comunistas, es claro que la internacionalización era parte de su misma conciencia teórica ⁴. En el de las conservadoras no es menor su afición internacionalista, si bien su normal recurso al exclusivismo patriótico obliga a mantener aquélla más refrenada. Pero no tanto que las induzca a olvidar sus prédicas sobre la participación en un acervo común de tradiciones y valores vertebrado en torno a convicciones de autoridad, orden y disciplina. Pocos momentos hay más significativos a este respecto en la historia del régimen de Franco que aquel en que se saluda alborozadamente en España el acceso del general De Gaulle al poder en Francia, cuando aquí se creía que el general francés pretendía establecer una dictadura. Creencia en la que los españoles se afirmaron a la vista de la gran cantidad de tonterías que se escribieron en Francia sobre el asunto ⁵.

«Opposition in and under an Authoritarian Regime: the case of Spain», en Robert A. DAHL, *Regimes and Oppositions*, Yale University Press, 1974, p. 184. Es evidente que LINZ considera la última fase del franquismo, para la que acuña la expresión de «pluralismo limitado», definido como que «some sectors of the élite, some institutional interests, and some social forces will be better represented at one point or another in the government and will have more or less influence in it» (p. 188). Una definición modesta que simplemente señala un punto indefinido entre el totalitarismo y la democracia. En contra de la idea, muy recientemente, Santiago MÍGUEZ GONZÁLEZ, *La preparación de la transición a la democracia en España*, Zaragoza, Universidad de Zaragoza, pp. 55-58, que prosigue un análisis de Raúl MORODO, *La transición política*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 43. Con todos los respetos para el maestro, la caracterización del Estado franquista como «Estado fascista totalitario», sin matices de tiempo o lugar es un disparo demasiado alto. El franquismo no fue un fascismo y, a la vista de lo que había en los países del Este de Europa, tampoco fue totalitario. La mejor prueba de ello es el propio Raúl MORODO.

⁴ Como sabe cualquiera que haya leído algo sobre la controversia primera entre la «revolución permanente» y el socialismo en un solo país. V. Nicolás BUJARIN, *La teoría de la «revolución permanente»*, de Trotsky, México, Roca, 1975. La revolución tenía que ser mundial, pues el capitalismo habíase hecho mundial bajo la forma del imperialismo. Véase V. Ilich LENIN, «Informe sobre la situación internacional y las tareas fundamentales de la Internacional comunista», II Congreso de la Internacional Comunista, en V. I. LENIN, *Obras escogidas*, Moscú, Progreso, 1977, pp. 183-184.

⁵ Véanse las prudentes consideraciones de Laureano LÓPEZ RODÓ, *Política y desarrollo*, Madrid, Aguilar, 1970, pp. 86 y 87.

El aislamiento internacional, la falta de legitimidad del sistema político español —por reducirnos ya al caso de nuestro país— explica con bastante probabilidad y exactitud el hecho de que, a la muerte del general Franco, realmente no haya sectores sociales de importancia claramente partidarios del mantenimiento de la dictadura. Los tres soportes históricos de ésta, la Iglesia, el ejército y el capital se desvinculan de los proyectos continuistas por unas u otras razones y, por supuesto, unos más que otros. El ejército se concibe como guardián de la esencia del régimen, pero carece de actitud política y sólo puede articular ocasionalmente alguna forma de descontento esporádico ⁶. Las seguridades de carácter económico y administrativo que los sucesivos gobiernos de la transición y la consolidación ofrecen a los militares compensan, al parecer, la tensión a que se ven sometidas las Fuerzas Armadas cuando comprueban que, junto a las de orden público, son objetivo prioritario de las acciones terroristas. La Iglesia, a su vez, se pronuncia en favor de algún tipo de modificación y reforma constitucional ⁷, mientras que los empresarios y banqueros, esto es, los representantes de esa abstracción a la que llamamos «capital», que habían formado una piña al comienzo de la historia del régimen, se diversifican lentamente ⁸. Este régimen sólo puede confiar ya para su perpetuación en su misma clase política. Ahora bien, ésta es, a su vez, una amalgama de sectores más leales unos que otros. Las distintas familias políticas del franquismo ⁹ no tienen necesariamente los mismos intereses y así lo prueban. Por último, los únicos fieles hasta el final serán algunos políticos del movimiento nacional y aledaños, miembros del aparato administrativo del sistema, que no tienen esperanzas de hacer carrera política en el régimen siguiente. Muy poco para sostener el pesado andamiaje de una dictadura que se viene abajo en un contexto internacional desfavorable cuando no hostil ¹⁰. Éste, difuso como es, pero muy determinante a la hora de articular los procesos legitimatorios cuenta mucho más que el contenido de esas otras interpretaciones que a veces se leen o escuchan y que

⁶ El ejército sería luego el único grupo de presión que articularía posiciones políticas contrarias a la transición, primero en la crisis de la legalización del PCE y, luego, en la intentona fallida del 23 de febrero de 1981. Sobre ambos acontecimientos, verdaderas pruebas de fuego de la transición, se ha escrito mucho. En ambos casos, aparte de la bibliografía al uso, son muy recomendables los respectivos capítulos de la obra de Josep María COLOMER, *El arte de la manipulación política*, Barcelona, Anagrama, 1990.

⁷ Y, en términos claros, por la separación entre la Iglesia y el Estado, como lo solicita por mayoría abrumadora la Conferencia Episcopal en 1973. David GILMOUR, *La transformación de España*, Barcelona, Plaza y Janés, 1986, p. 62.

⁸ «En consecuencia, en la época de la muerte de Franco, y durante el primer período de la transición, estaban estrictamente limitadas las posibilidades de que los medios bancarios expresaran un punto de vista coherente y unificado». Véase Robert GRAHAM, *España: anatomía de una democracia*, Barcelona, Plaza y Janés, 1985, p. 119.

⁹ Muy bien estudiadas en un libro pionero de Amando de MIGUEL, *Sociología del franquismo*, Barcelona, Euros, 1975.

¹⁰ Suficientemente conocido es el hecho de que la dictadura muriera fusilando en medio de la condena generalizada de Occidente. «Morir matando», titulan el capítulo correspondiente Daniel SUEIRO y Bernardo DÍAZ NOSTY, *Historia del franquismo*, Barcelona, Sarpe, 1986, pp. 273 ss.

dicen buscar la clave oculta de la transición española en una especie de conjura internacional de los países capitalistas para evitar que en España pudiera darse una situación revolucionaria parecida a la de Portugal en 1974 o, incluso, peor. No se quiere decir con ello que este cálculo no haya movilizadado más de un acto en las cancillerías extranjeras y con el propósito de influir en la política española. Ello es lógico y, en nuestro país, tradicional. Pero sí creemos que si se da toda la importancia explicativa a esta supuesta conjura, en realidad se está formulando una teoría similar, aunque homotética a la de la conspiración judeomasónica elaborada por el régimen anterior.

La falta de legitimidad del régimen de Franco había llegado a impregnar la propia conciencia de la sociedad española, cada vez más abierta a las ideas y productos culturales foráneos. Esa conciencia generalizada de falta de legitimidad del régimen sólo era compensada —y parcialmente— por la convicción de que, cuando menos, era eficiente. La dictadura no era legítima moralmente hablando, pero garantizaba la paz y el desarrollo económico y, por lo tanto, la gente, aun anhelando un sistema político de libertades democráticas, estaba dispuesta a tolerar la dictadura hasta la desaparición física del dictador, como se probó fehacientemente cuando en el verano de 1974 hubo una transmisión transitoria de poderes sin que la posterior retrocesión provocara malestar o protestas. A nuestro entender, este hecho es ilustrativo y ayuda a explicar una frecuente disonancia que se encuentra entre los estudiosos del asunto, divididos entre quienes creen que la cultura política de los españoles en los momentos iniciales de la transición era democrática y quienes piensan que era autoritaria ¹¹. Si se mira con detenimiento, la disonancia no es tal. Todo depende de qué indicadores se utilicen para caracterizar como autoritaria o democrática a una cultura política y, sobre todo, del momento en que los tales se apliquen. Y ello sin contar con el inconveniente añadido de que los mismos adjetivos de «democrático» y «autoritario» están también precisados de elaboración y cuidadosa formulación. Es perfectamente posible que una población partidaria de dotarse de un sistema político democrático tenga luego muy escasa experiencia y, por lo tanto, también un comportamiento inercialmente no democrático. Al respecto son ilustrativos los capítulos sobre legitimidad (R. del Águila) y cultura política (J. Botella) que se incluyen en este libro. La democracia es un sistema político que no ofrece más pautas de acción que el respeto a las reglas de juego y a los derechos y libertades fundamentales. Se

¹¹ Me he referido a ello en mi citado trabajo «La transición política», pp. 39-40. La cuestión es todo menos baladí. Los estudiosos se dividen en dos campos: quienes creen que la cultura política española inmediatamente anterior a la transición era autoritaria y quienes opinan que era democrática. Dejemos constancia de cuán difícil e impreciso es el concepto. Al respecto puede verse uno de los primeros trabajos en nuestro país, el de Antonio LÓPEZ PINA y Eduardo LÓPEZ ARANGUREN, *La cultura política de la España de Franco*, Madrid, Taurus, 1976. Son fundamentales los estudios de Rafael LÓPEZ PINTOR y el de J. M. MARAVALL, *La política de la transición*, Madrid, Taurus, 1981. Entre quienes se sitúan en el terreno de los que hacen hincapié en el carácter autoritario de tal cultura, José Enrique RODRÍGUEZ IBÁÑEZ, *Después de una dictadura: cultura autoritaria y transición política en España*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987.

puede, por tanto, profesar convicciones democráticas y observar un comportamiento autoritario. Cosa nada de extrañar, pues la democracia es un proceso de aprendizaje. Tal es la enseñanza de las transiciones comenzadas en 1989 en los países de Europa central y oriental.

Resumiendo, por lo tanto. Desde el punto de vista político más genérico, aquél que busca el sentido de los procesos a medio plazo (en el corto, los estudios empíricos no suelen dejar lugar a dudas, aunque tampoco sus determinaciones sean tan apasionantes y, en el largo, el cometido queda para la historiografía en las generaciones posteriores), la transición española, como la portuguesa, supone la liquidación de un sistema de poder personal y extraordinario, surgido al amparo de un conflicto ideológico en Europa en los años treinta. Su falta de legitimidad en el orden internacional era rotunda ¹², por lo cual su cambio fue rápido y sin grandes alteraciones, pues la opinión pública era decidida partidaria de él. La prueba más contundente es que, como ha sucedido también con las dictaduras comunistas, excepto en Rumanía y Bulgaria, por ahora, en un sistema de libertades, los votos a favor de las opciones políticas partidarias del continuismo son muy escasos.

I. Los modelos teóricos

Las elaboraciones científico-políticas de las transiciones tienen su punto de arranque en el famoso trabajo de Dankwart Rustow, quien tuvo una verdadera corazonada y acometió la tarea de elaborar un modelo de transiciones políticas al que luego recurriría la disciplina en busca de ayuda. El modelo de Rustow es genético, como expresamente opuesto a uno funcional y se fundamenta en tres consideraciones: 1. los ingredientes necesarios para la génesis de la democracia (consistentes en: *a.* algún sentido de unidad nacional; *b.* algún conflicto; y *c.* la adaptación consciente a las normas democráticas); 2. el hecho de que los ingredientes han de darse juntos una sola vez; y 3. la secuencia del modelo, consistente en un proceso que, yendo de la unidad nacional a la democracia, pasa por los estadios de lucha, compromiso, habituación ¹³. El modelo es algo rústico, pero resulta útil y, sobre todo, permite construir sobre él, como de hecho intentaremos por nuestra parte.

En la actualidad, hemos avanzado bastante en la elaboración de modelos de transición y tenemos ya algunos formulados, al menos por lo que hace a las

¹² Resulta sintomático que, en toda la bibliografía de la primera mitad de los años setenta acerca de la crisis de legitimidad del capitalismo tardío (véase el libro canónico de Jürgen HABERMAS al respecto, *Legitimationsprobleme des Spätkapitalismus*, Francfort, Suhrkamp, 1973; hay además toda una batería de nombres impresionantes en este campo: WOLFE, DUX, OFFE, etc.) no haya referencias a los casos de España y Portugal. Simplemente, las dictaduras no existían.

¹³ Dankwart A. RUSTOW, «Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model», en *Comparative Politics*, vol. 2, núm. 3, abril de 1970 (pp. 337-363).

transiciones del sur de Europa y de América Latina ¹⁴ que pronto también podrán extenderse a los países del centro y del Este del viejo continente, pero todavía hemos de rendir el tributo que merece al pionero Rustow. En los talones de éste, Leonardo Morlino ha formulado una teoría de los cambios en los regímenes políticos, esto es, de unos a otros indistintamente, de los autoritarios a los democráticos y viceversa ¹⁵. Los cambios tienen lugar cuando entra en crisis la coalición dominante que sostiene a un régimen, con lo que se inicia un proceso de acción y reacción por el cual el régimen acude a medidas que le permitan la reconsolidación mediante la reconstrucción de la coalición dominante o bien el hundimiento definitivo. Obsérvese que la teoría de Morlino es un desarrollo y conceptualización de la teoría general de sistemas ¹⁶, lo cual explica también por qué concede una importancia crucial al binomio legitimidad-eficiencia ¹⁷.

El último intento, a nuestro conocimiento, de un modelo general de transición en ciencia política es el contenido en la gran obra recopilada por Guillermo O'Donnell y Phillippe Schmitter ¹⁸. Nuestros autores, que comparan los procesos del sur de Europa con los de América Latina, sin embargo, sostienen, con excesiva modestia a nuestro juicio, no estar aún en situación de formular un modelo en el pleno sentido de la palabra. Dicen, pues, limitarse a elaborar las pautas posibles de un análisis descriptivo de este tipo de fenómenos. Según O'Donnell y Schmitter, las transiciones son procesos de complejidad suma que pasan por seis estadios. Dado que no estamos en construcción modélica, tampoco podemos saber sí, a los fines puramente heurísticos, hemos de juzgarlos a todos imprescindibles o no. Solamente podemos considerar su contenido. En algunos de ellos se reconocen fácilmente los elementos de Rustow o de Morlino; otros, en cambio, son nuevos y suponen aportaciones importantes a la formulación posterior de un modelo único; incluso, en algún caso, incorporan elementos predictivos de cierta consistencia. Las etapas que cubre el análisis descriptivo de nuestros autores son: 1. la apertura de un período de incertidumbre; 2. el replanteamiento de algunos conceptos (se entiende, dotados de eficacia política y jurídica); 3. la apertura de los regímenes autoritarios; 4. la negociación y renegociación de pactos y acuerdos que posibiliten el gobierno; 5. la resurrección de la sociedad civil; 6. la convocatoria de elecciones

¹⁴ Esta visión provocó uno de los primeros textos sobre transiciones, el coordinado por Julián SANTAMARÍA, *Transición a la democracia en el sur de Europa y en América Latina*, Madrid, CIS, 1981.

¹⁵ Leonardo MORLINO, *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, CEC, 1985. Por cierto, que MORLINO da una gran importancia al factor internacional en su teoría del cambio de régimen y llega a decir que, a veces, «puede ser determinante» (p. 280).

¹⁶ *Ibid.*, p. 62.

¹⁷ Sobre lo cual sigue trabajando. Agradezco a José Ramón MONTERO que me haya hecho llegar un ejemplar de su último trabajo sobre «consolidaciones democráticas», escrito conjuntamente con Leonardo MORLINO y que incide en lo esencial en la dicha dualidad legitimidad-eficiencia. Es de lectura sugestiva y espero aparezca prontamente publicado.

¹⁸ Guillermo O'DONNELL y Philippe C. SCHMITTER, *Transitions from Authoritarian Rule*, en especial el vol. IV, *Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986.

y la legalización de los partidos políticos¹⁹. Sin duda, esta enumeración coloca en línea a todos los elementos verdaderamente relevantes en cualquier proceso de transición. Pero quizá no en su exacta dimensión. Es evidente que la resurrección de la sociedad civil no es algo que pueda darse como resultado de un acto de voluntad y que, si la sociedad civil ha de resucitar o resucita de hecho, lejos de ser ello una consecuencia del proceso de transición, bien pudiera ser una causa. Sé que es estirar excesivamente el ejemplo, pero está claro que en la transición del *ancien régime* a la sociedad burguesa, la sociedad civil y su acción fueron elementos determinantes en el proceso de transformación.

Antes de pasar a exponer las propuestas propias en materia de transiciones, no me resisto a mencionar la teoría del fraude a la Constitución como una aportación interesante a las teorías de la transición desde la perspectiva jurídica del Derecho constitucional²⁰. La teoría tampoco es un modelo, propiamente hablando, pero sí proporciona una indicación de acción práctica en el terreno jurídico, susceptible de incorporación posterior a un modelo complejo de transición. Según la teoría del fraude a la Constitución, la transición en cuanto cambio pacífico de un régimen a otro, sólo es posible mediante una mutación de la legitimidad sin el correspondiente cambio de legalidad. Obviamente, desde un punto de vista jurídico, si lo que se pretende es la conservación de la legalidad (un imperativo lógico de todo ordenamiento jurídico), la transición, al presuponer la ruptura del fundamento racional y simbólico mismo de la legalidad a través de su base legitimatoria, es imposible por definición. Salvo que, como sucedió en España, las normas que transforman la legitimidad del sistema se hagan fundamentalmente compatibles con la legalidad; esto sólo puede suceder por vía puramente declarativa, que oculta a propósito el hecho de que la compatibilidad es pura imposición. En España, evidentemente, el momento del fraude a la Constitución se da con la aprobación de la Ley para la Reforma Política, de 1976, aprobada como 8.^a Ley Fundamental²¹. Este punto de vista es, en efecto, de interés, incluso si no puede integrarse en un modelo de general aplicación. Evidentemente, es una receta para aquellas situaciones en las que, existiendo la posibilidad, quepa recurrir al tal fraude. El término tiene una connotación puramente tecnicojurídica, esto es, no implica juicio de valor alguno. Si el fraude constitucional garantiza una transición política pacífica, no habrá grandes dudas, si se recuerda la profundidad de la deslegitimación de la dictadura anterior.

Tomando en cuenta lo expuesto hasta este momento y sin intención de formular un modelo acabado, sí nos atrevemos a proponer un proyecto interpretativo (de posibilidades explicativas; ello está por ver) de los procesos de transición, obtenido

¹⁹ En el fondo, los procesos de transición son como partidas de ajedreces múltiples en que sólo hay dos restricciones: 1. está prohibido matar al Rey de la parte contraria y 2. está prohibido eliminar o reducir los movimientos de la Reina del enemigo, *ibid.*, p. 69.

²⁰ Se trata de la teoría elaborada por Giorgos KAMINIS en una valiosa tesis doctoral sobre la transición en Grecia y en España y defendida en la Sorbona en 1989.

²¹ Recuérdese el trabajo de Pablo LUCAS VERDÚ, *La octava Ley Fundamental. Crítica jurídico-política de la reforma Suárez*, Madrid, Tecnos, 1976.

por inducción del caso español y los países del este y centro de Europa. Es un enunciado provisional, que será preciso contrastar más de lo que hemos hecho hasta la fecha. El esquema, que llamamos de «los tres consensos», se divide en 6 etapas, cada una de las cuales, a su vez, abre una alternativa: *a.* el curso propio de la transición, con todas sus peculiaridades o *b.* otra fórmula distinta (normalmente, una restauración del autoritarismo en el caso de las transiciones democráticas, que son las que nos interesan aquí). Las seis etapas son las siguientes: 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.

Las transiciones no son revoluciones. Como, además, nos ocupan las transiciones a la democracia, parece lógico que los tres últimos pasos, los tres consensos, pierdan algo de su carácter instrumental y se carguen del sentido mismo de la finalidad. Digo esto para contrarrestar la posible crítica en el sentido de que los tres consensos, últimos pasos hacia la democracia, sean ya la democracia misma. En efecto, la libertad de expresión y las fórmulas de compromiso son manifestaciones de la democracia, pero no debe olvidarse que la transición es como un puente entre el autoritarismo y el régimen democrático pleno y, lógicamente, hunde sus primeros pilares en el territorio de aquél y los últimos en el de éste.

Considerando los elementos del proyecto de modelo de los «tres consensos» con mayor detenimiento:

1. *Elemento desencadenante. La crisis.* Dada la multiplicidad de formas que puede adquirir, es inútil adjudicárselo a un fenómeno concreto²². Sí podemos clasificarlos en endógenos y exógenos, de acuerdo con los supuestos de causas de alteración del equilibrio en la Teoría General de Sistemas. A su vez, en cada transición particular encontraremos luego una proporción variable de los unos y de los otros y su análisis se complica. Por ejemplo, en el caso de las tres transiciones del sur de Europa, está claro que la griega fue debida a causas fundamentalmente exógenas, la española predominantemente endógena, mientras que en la portuguesa influyeron elementos de uno y otro carácter. El conflicto greco-turco por Chipre no es comparable a la pérdida del Sahara por España, pero sí —cuantitativamente hablando, se entiende— a la imposibilidad del ejército portugués de ganar la guerra de Angola y Mozambique. En el caso de la Unión Soviética y según una fuente muy autorizada, la crisis fue de naturaleza endógena y fundamentalmente económica²³.

2. *El cambio de legitimidad y la legalidad.* Una transición presupone, innecesario decirlo, un cambio de régimen político, esto es, del fundamento moral mismo

²² O'DONNELL y SCHMITTER, por ejemplo, admiten las derrotas en las guerras, los pactos, etc. Ob. cit., p. 13.

²³ Mijail S. GORBACHOV, *Hacia la casa común europea*, Madrid, Círculo de Lectores, 1990, p. 77.

sobre el que se asientan las convicciones que, a su vez, sostienen el sistema político. Formalmente, un régimen autoritario puede ser una república con un presidente electo periódicamente. El caso de Stroessner en Paraguay fue muy ilustrativo. La transición a la democracia puede respetar la forma republicana de gobierno o la figura del Presidente, pero tratará de cambiar el estatuto del ciudadano frente al poder. Esto implica, desde luego, transformar el fundamento legitimatorio de dicho régimen. Ahora bien, como las transiciones, repetimos, no son revoluciones, no deben acometer la transformación de forma que se genere un caos social en el que el remedio sea peor que la enfermedad. Todo cambio de legitimidad acarrea necesariamente un cambio de legalidad. Pues la legalidad es lo que regula la vida cotidiana de las gentes, conviene alterarla lo menos posible. Al respecto resulta muy importante la distinción establecida por los constitucionalistas de la revolución norteamericana con motivo del problema de la obediencia a las normas de un poder alega²⁴. Hay normas de contenido político o directamente determinadas por la ideología política (por ejemplo, una ley que obligue al saludo a la bandera o una ley reguladora de la libertad de expresión) y hay otras de carácter neutro, puramente técnico (por ejemplo, una ley de circulación viaria u otra de conservación de la fauna marina). La ruptura de la legalidad, provocada por el cambio de la legitimidad, debe quedar reducida a aquellas normas de contenido político, antes de dar paso a la etapa siguiente.

3. *Eliminación del personal político anterior y de su simbología.* Como todavía nos encontramos en la mudanza de la legitimidad, está claro que se mantendrán incólumes las estructuras políticas anteriores, pero será preciso sustituir a su personal político y a su simbología. No es solamente una cuestión de falta de crédito de la clase política anterior, sino también de un acto obligado por dos razones: en primer lugar porque, según como haya sido la crisis desencadenante del proceso de transición, es muy probable que haya contado con una oposición mayor o menor de unos u otros sectores sociales o políticos. Si la transición ha seguido su curso, se deberá a que la tal oposición habrá sido derrotada y, por tanto, hay unos vencedores; vencedores a quienes corresponde ocupar el lugar de los vencidos²⁵. En los términos de Morlino, hablaríamos aquí de un cambio de la coalición gobernante. En segundo lugar porque, como es obvio, el cambio de legitimidad depende en muy buena medida de que el nuevo criterio legitimatorio sea paralelo a un nivel aceptable de eficiencia²⁶ y éste no se conseguirá si los

²⁴ Véase la referencia en Geoffrey MARSHALL, *Teoría constitucional*, Madrid, Espasa-Calpe, 1982. MARSHALL prosigue el razonamiento hasta el conflicto de la declaración unilateral de independencia, de Ian SMITH, en Rodesia y la actitud de los tribunales rodesianos al verse obligados a compaginar legalidad y eficacia. MARSHALL, ob. cit., pp. 97 ss.

²⁵ Ya desde los estudios de LINZ sobre regímenes autoritarios y los trabajos sobre la oposición, sabemos de las luchas internas en las coaliciones dominantes. La más frecuente, que se ha visto confirmada una y otra vez en los países del antiguo «socialismo real», entre «conservadores» y «progresistas», véase Robert A. DAHL, *Regimes and Oppositions*, ob. cit.

²⁶ Véase al respecto el trabajo de Claus OFFE sobre legitimidad y eficiencia en Claus OFFE, *Contradicciones en el Estado del bienestar*, Madrid, Alianza, 1990. Todavía más recientemente, el citado de L. MORLINO y José Ramón MONTERO.

mecanismos del poder no son gestionados por el personal político que tiene apostada su carrera y su supervivencia política en el triunfo de la transición de que se trate.

Cambiando de personal político, es preciso cambiar asimismo la simbología. Este paso, que a los españoles nos resultó especialmente sencillo, por cuanto el régimen de Franco había perdido en 1975 casi todo su ímpetu simbólico de la primera época²⁷, en el caso de los países del socialismo real ha tenido verdadera importancia porque en ellos la simbología era la totalitaria y estaba presente continuamente en la vida de la población.

4. *Primer consenso: el acuerdo sobre el pasado.* Todo régimen autoritario que haya tenido cierta duración, ha generado resentimiento y rencor a causa de sus arbitrariedades, injusticias y violaciones puras y simples de los derechos humanos. Que estos desmanes se hayan cometido en nombre de la raza superior, la clase revolucionaria, la gloria de Dios o los intereses de unos u otros es aquí indiferente. Lo que es evidente es que ninguna transición dará feliz comienzo que no haya abordado el difícil problema de llegar a un acuerdo acerca del pasado. Difícil, en principio, porque con él se trata de trazar una línea media entre la justicia penal (que, para mayor complicación, encima, ha de aplicarse con carácter retroactivo) y la necesidad de reconciliación de la colectividad. Al respecto, algunas de las transiciones de los años ochenta están siendo especialmente significativas²⁸. Está claro, sin embargo, que cuanto más extensa haya sido la implicación de la gente en las iniquidades del régimen anterior, más urgirá poner coto a una situación que, al romper el principio de confianza interpersonal de la sociedad, puede dar al traste con la sociedad civilizada. Para ello, precisamente, resulta de gran utilidad la distinción trazada más arriba en el ámbito de la legalidad entre leyes de contenido político y leyes de contenido ordinario. Lo mismo cabrá hacer con el personal político en su relación con el pasado: los responsables, a los que será más difícil amnistiar y quienes obedecían órdenes que, manifiestamente, no pueden quedar permanentemente al margen del nuevo sistema político, so pena de que éste nazca con un considerable déficit de legitimidad.

5. *Segundo consenso: establecimiento de normas provisionales para debatir las definitivas en un ámbito de libertad.* Habiéndose producido un acuerdo con respecto al pasado (a ser posible, una reconciliación), esta etapa es indispensable para el logro de la transición democrática. Al respecto es de perfecta aplicación

²⁷ Aun así, se recordará cómo la supresión del gigantesco yugo y las flechas de la fachada del inmueble de Alcalá 44, Secretaría General del Movimiento, suscitó comentarios en la prensa de todo tipo y significado. Por no hablar del auténtico frenesí iconoclasta que sufrieron las autoridades municipales democráticas a partir de 1979, que no dejaron intactas más de tres estatuas de Franco en toda España y que cambiaron el nombre a gran cantidad de calles, paseos, avenidas, plazas, etcétera.

²⁸ En el caso de la Argentina, el dilema fue especialmente manifiesto durante el mandato de Raúl ALFONSÍN, con la ley de obediencia debida, la de punto final y la nueva ampliación de la obediencia debida. Véase Manuel ALCÁNTARA y Carlos FLORIA, *Democracia, transición y crisis en Argentina*, Costa Rica, CAPEL, 1990. A ello vino a añadirse posteriormente el perdón otorgado por Carlos Saúl MENEM. Véase Ramón COTARELO, «Argentina. El perdón de Menem», *Diario 16*, 6 de enero de 1991.

aquí el primer requisito del modelo de Rustow, sobre la conciencia de alguna forma de comunidad nacional ²⁹. Decidido en su dimensión el pueblo que quiere conseguir la transición, se trata de establecer un multiflogo entre todos los sectores con opiniones definidas acerca de las reglas del juego político que hayan de aplicarse. Estas reglas pueden ser tan complejas como se quiera y pueden imponer un principio de proporcionalidad o, incluso, uno de contingentación que vulnere el de la mayoría ³⁰; pero, en todo caso, la primera regla de juego que habrá de aprobarse será la que permita aprobar todas las demás y, por la fuerza de las cosas, habrá de ser la mayoritaria. Sólo por mayoría puede decidirse en democracia en último término, incluso cuando se decide no volver a aplicar el principio de la mayoría sino pasar a uno proporcional o de contingentación.

La necesidad de que todos los sectores implicados en la transición hayan de participar del debate en libertad se sigue del hecho de que cualquier exclusión puede ser vista como una marginación y tiene (o puede tener) efectos disfuncionales e, incluso, antisistema ³¹.

6. *Tercer consenso: determinación definitiva de las reglas de juego del nuevo régimen.* Se trata normalmente de una fórmula de compromiso. No estaremos forzando en exceso el caso español si señalamos el carácter imprescindible de esta fórmula. Obsérvese que lo esencial en ella es un rasgo de compromiso. Es necesario que la fórmula que haya de establecer el nuevo régimen político no sea de imposición exclusiva de un partido o grupo. A la inversa que en el paso anterior, no se está diciendo aquí que sólo haya una fórmula posible de democracia y ésta sea la consociacional. También es democracia la mayoritaria (allí donde funciona). Pero el pronunciamiento por un procedimiento mayoritario de decisión no empece en modo alguno que la fórmula sea de compromiso, puesto que los sectores que estén negociando aquélla habrán de ponerse de acuerdo respecto a la existencia de posibilidades razonables de convertirse en mayoría y ese acuerdo sólo puede ser un compromiso por el que la mayoría en un momento dado, renuncia a garantizar esa misma mayoría mediante trucos técnicos o minucias legales y acepta dar las garantías necesarias a la minoría de que podrá llegar a ser mayoría ³².

²⁹ D. RUSTOW, ob. cit., pp. 350-351.

³⁰ Es ilustrativa al respecto la organización política de la República del Líbano antes de la guerra civil. Véase Dieter NOHLEN, *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, CEC, 1981, pp. 607 ss.

³¹ En el caso de la transición española coincido con algunos autores en que la ausencia del PNV de la ponencia de la comisión constitucional, a pesar de todas las delegaciones implícitas y explícitas, ha tenido consecuencias graves para el conjunto del sistema. PECES-BARBA, por ejemplo, es cauto, pero no deja de señalar el hecho: esta ausencia, dice, «pudo tener alguna relevancia ante el voto final del PNV, que no fue favorable a la Constitución. De todas maneras, por la forma de plantear los problemas, el nacionalismo vasco, con su presencia en la ponencia no hubiera cambiado su voto». Gregorio PECES-BARBA MARTÍNEZ, *La elaboración de la Constitución de 1978*, Madrid, CEC, 1988, p. 20. Más contundentemente, Jordi SOLÉ TURA considera esta ausencia como «uno de los principales errores del proceso constituyente». Jordi SOLÉ TURA, *Nacionalidades y nacionalismos en España*, Madrid, Alianza, 1985, p. 102.

³² Véase Ramón COTARELO, «La universalización de la democracia», en *Debate abierto*, núm. 4, Madrid, primavera de 1991.

Confieso que el esquema abierto me interesa más para la consideración de la transición a la democracia que de transición a alguna otra forma de régimen autoritario. Para este último supuesto, me he limitado a dejar abiertas las opciones de la alternativa en cada etapa. En el curso de la transición a la democracia, un régimen político puede abandonar el trayecto en cualquiera de los momentos. En ese instante, si el esquema de los «tres consensos» estaba empleándose con fines descriptivos, pierde su utilidad, aunque no su validez. Si se empleaba con fines prescriptivos, pierde ambas, utilidad y validez. Nada impedirá, sin embargo, que se emplee en otro momento, pues su pérdida de validez es circunstancial y su invalidación genérica sólo podrá establecerse por un procedimiento estadístico. Véase el gráfico:

Esquema de los tres consensos

<i>Transición democrática</i>		<i>Variantes</i>
1) Crisis	QUIEBRAS DEL PROCESO DE TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA	Restauración
2) Paradigma legitimidad		Nuevo autoritarismo
3) Personal político + símbolos		Restauración/adaptación nuevo autoritarismo
4) Primer consenso		Paralización/caos
5) Segundo consenso		} Acuerdo de retorno
6) Tercer consenso		

Por supuesto, este esquema presupone una definición de democracia ³³. Efectivamente, aquí hablamos de una concepción procedimental de la democracia. Se podrá estar de acuerdo o no y se podrá sostener una concepción substantiva de la tal democracia. Pero, salvo que ésta se quiera imponer por la fuerza, habrá de admitirse que hemos de preguntar a la gente. De eso nos ocupamos los politólogos. Se puede criticar mucho este punto de vista. Se puede decir que el voto está mediatizado, etc.; no hay inconveniente en recoger estas críticas y llegar a un acuerdo que, si no ha de ser sobre lo existente, con las modificaciones que se estimen oportunas, podrá ser sobre la propuesta positiva de algo mejor. Mientras no lo haya, podrá seguirse criticando cuanto se quiera, pero será preciso admitir el

³³ Véase Ramón COTARELO, *En torno a la teoría de la democracia*, Madrid, CEC, 1990.

criterio mayoritario. Siendo ello así, es justo y natural defender como estudioso una teoría procedimental de la democracia. Ahí se encuentra nuestro punto de neutralidad axiológica. Como ciudadanos, luego defenderemos aquello que creamos justo. Pero ambas cosas no pueden mezclarse.

La observación anterior es una respuesta a esa pretendidamente aguda crítica, según la cual, la defensa del principio procedimental trata de ocultar una actitud valorativa implícita en favor de la conservación del *status quo*. Nada de eso. Identificar la democracia con sus reglas de juego sin exclusión de nadie es puro *fair play*.

II. La transición en España

No pretendemos aplicar este esquema al caso español. Es evidente que, por muy baja que sea su operatividad, encajaría perfectamente pues en muy buena medida, como decíamos más arriba, está extraído de la experiencia española. Sería, por lo tanto, casi un juego de niños identificar: 1. en la muerte del general Franco el factor endógeno esencial de la crisis; 2. en la restauración de la Monarquía, el cambio de legitimidad; 3. en el desmantelamiento del Movimiento y los sindicatos el cambio del personal político y sus símbolos; 4. en la amnistía el primer consenso del pasado; 5. en la Ley para la Reforma Política, el segundo; 6. en la Constitución, el consenso definitivo, el compromiso para el futuro. No lo haremos, por lo tanto. El proyecto de modelo ha de refutarse o validarse aplicándolo a otros casos.

Lo que sí hemos de considerar en este apartado serán las explicaciones más interesantes desde nuestro punto de vista de la transición española, sobre la cual comienza a haber ya una cantidad respetable de bibliografía³⁴. Primerísima cuestión en este terreno es, cómo no, la periodificación del fenómeno. Al respecto, Mario Caciagli es quien ha mostrado mayor interés por elaborar una propuesta que resulte convincente. Dice el profesor de la Universidad de Florencia que conviene distinguir dos transiciones, que se han dado en dos tiempos distintos. La primera es la transición institucional, que va desde el 30 de noviembre de 1975 (fecha de la proclamación del rey don Juan Carlos I), hasta el 29 de diciembre de 1978 (entrada en vigor de la Constitución). Mientras que la transición política abarcará desde el 3 de julio de 1976 (fecha del nombramiento de Adolfo Suárez como presidente del Gobierno), hasta el 28 de octubre de 1982 (fecha del primer triunfo electoral de los socialistas)³⁵. No obstante, en nuestra opinión, será mejor mantener el criterio,

³⁴ Recientemente se han publicado dos interesantes trabajos que, sin ser interpretaciones globales de la transición, modifican nuestra idea de ella y complementan nuestros conocimientos sobre aspectos concretos de la transición. Santiago MÍGUEZ GONZÁLEZ, ob. cit. y Ángel RODRÍGUEZ DÍAZ, *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, Madrid, CEC, 1989.

³⁵ Mario CACIAGLI, *Elecciones y partidos en la transición española*, Madrid, CIS, 1986, pp. 7-9.

menos matizado que el de Caciagli, pero más claro y, entendemos, más compartido, de periodificar la transición española entre el 30 de noviembre de 1976 y el 29 de diciembre de 1978 (la transición institucional de Caciagli) y dejar el período posterior, es decir, de 1979 en adelante para la consolidación³⁶.

El interés de esta periodificación reside en que nos permite concentrarnos en el carácter de la transición propiamente dicha y acerca de la cual se han hecho más y mejores aportaciones. Sobre todas ellas e insólitamente en nuestro campo, cabe decir que tienen un grado considerable de coincidencia. Singularizaremos algunas de las explicaciones que han tenido mayor eco entre los estudiosos de nuestro país, para ver también en qué medida, efectivamente, las interpretaciones académicas de la transición han tenido puntos más que sobrados de contacto. Luis García San Miguel que es, quizá, el primero en prever una transición pacífica de la dictadura a la democracia, ya en 1974³⁷, adjudica la transición directamente al carácter moderado de los españoles. La frase revolucionaria ya no tiene la menor relevancia en la sociedad. La moderación, la aceptación del sistema capitalista y de la democracia son los elementos de esta transición, en especial porque San Miguel plantea su interpretación en pugna con las concepciones de la izquierda, de la radical y, sobre todo, de la democrática, si bien su opción personal es por la reforma dentro de la legalidad del régimen³⁸.

Complementariamente a esta visión, Elías Díaz atribuye la transición de un lado al agotamiento del régimen de Franco y, de otro, al avance del socialismo democrático³⁹. Hay, entiendo, en este punto de vista un elemento activo que extrae el fenómeno transición del estricto marco del conocimiento académico para configurarlo como una tarea de acción práctica. Es, sin duda, evidente, que Elías

³⁶ En todo caso, es el criterio que hemos seguido en esta obra, como podrá apreciar el avisado lector. Tiene ésta una estructura en partes: 1. la transición propiamente dicha; 2. la consolidación democrática, con una cesura en el centro, que permite un estudio detallado del texto constitucional. Entre los autores que sostienen la división transición-consolidación se cuenta Julián SANTAMARÍA, «Transición controlada y dificultades de consolidación: el ejemplo español», en J. SANTAMARÍA, ob. cit., p. 372. La división sólo presenta un inconveniente: que cierra muy tempranamente la primera etapa de transición y deja abierta la segunda, sin posibilidad de límite pues la consolidación de la democracia, evidentemente, no tiene por qué conocer fin.

³⁷ LUIS GARCÍA SAN MIGUEL, *Teoría de la transición. Un análisis del modelo español*, Madrid, Editora Nacional, 1981. El libro contiene los dos trabajos publicados por el autor en *Sistema*, en 1974 y 1975, en los que preanuncia el proceso de transición y también con mérito en la época de las teorías del desarrollo político.

³⁸ LUIS GARCÍA SAN MIGUEL, *ibid.*, p. 50.

³⁹ Véase ELÍAS DÍAZ, *La transición a la democracia*, Madrid, Eudema, 1987. La obra intelectual de Elías DÍAZ, su trayectoria y personalidad forman un todo unitario, que resulta muy difícil y, a veces, injusto, diferenciar por motivos analíticos. Un ejemplo: Elías DÍAZ ha estudiado el socialismo democrático en nuestro país, ha revalorizado figuras como la de Fernando de los RÍOS. Él mismo, a su vez, ha hecho avanzar conceptualmente el socialismo democrático, en permanente diálogo con personalidades internacionalmente relevantes, como BOBBIO y, por último, ha influido directamente en el curso de esa transición que también estudia. Recientemente ha publicado otro libro, *Ética contra política. Los intelectuales y el poder*, Madrid, CEC, 1990, que contiene un último capítulo sobre la cultura política de la transición de sumo interés para nuestro empeño ahora.

Díaz no confunde aquí la explicación objetiva con la toma de posición. Aunque, personalmente, prefiero una explicación que conjugue el agotamiento (indudable) del régimen de Franco con el avance del conjunto de la oposición ⁴⁰. Antes de las elecciones de junio de 1977, cualquiera hubiera podido prever un triunfo del PSOE sobre el PCE, pero hubiera sido eso y sólo eso, una previsión y bastante insólita, pues el cuasimonopolio opositor ejercido por el PCE pareciera anunciar una hegemonía de éste en el seno de la izquierda. Algo que no ha llegado siquiera a esbozarse en serio. Bien a la vista está.

Otro análisis digno de consideración pues es original e ingenioso, es el de Raúl Morodo, quien atribuye la transición al miedo existente en la sociedad española a la muerte de Franco, la sensación de inseguridad e incertidumbre ⁴¹. Es un punto de vista de prosapia en nuestro campo a causa de su aura hobbesiana. Quizá este miedo que Morodo detecta en nuestra sociedad sea fácil de comprender ante el comienzo de una época nueva para una población que todavía tenía presente el recuerdo de los excesos de la guerra civil. También tiene sus raíces, seguramente, en la conciencia generalizada de que ninguna corriente política tenía fuerza suficiente para imponer sus puntos de vista y, por lo tanto, se haría imprescindible una solución de compromiso ⁴².

En todo caso podemos comprobar cómo, efectivamente, las explicaciones aportadas por los especialistas tienen un aire de familia. Éste queda luego patente cuando el estudio recalca en ámbitos todavía más rigurosamente académicos si cabe. Es el caso de los profesores Rafael del Águila y Ricardo Montoro quienes en su valiosa obra determinan de modo convincente (por cuanto esencialmente descriptivo) los elementos o pasos de la transición española, distinguiendo en ella seis etapas, a saber: 1. la polémica reforma-ruptura (que enfrenta al personal político que ha sustituido al típico del régimen con la oposición); 2. el establecimiento del consenso (para nosotros divisible en tres instantes); 3. el logro de la reconciliación de los españoles (en nuestro esquema, el consenso sobre el pasado); 4. el de la moderación de la dinámica política (en realidad, el consenso sobre el presente); 5. el establecimiento de pactos (también materia del segundo consenso); y 6. la aprobación y promulgación de la Constitución ⁴³. Es cierto que Del Águila y Montoro concentran su interés en el análisis del discurso, pero también lo es que por ello mismo se acercan más que los estudios politológicos ordinarios al conocimiento de las realidades y de las motivaciones profundas de cada momento del

⁴⁰ Aparte de referencias valiosas en otras obras, los grandes libros sobre la oposición a FRANCO son Xavier TUSELL, *La oposición democrática al franquismo*, Barcelona, Planeta, 1977 y Fernando JAUREGUI y Pedro VEGA, *Crónica del antifranquismo* (3 vols.), Barcelona, Argos Vergara, 1983, 1984, 1985.

⁴¹ Raúl MORODO, ob. cit., p. 107.

⁴² Me he referido a esta situación de «impasse» en Ramón GARCÍA COTARELO, «La transición democrática», en VV AA, *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*, Madrid, Fundación Friedrich Ebert/ICI, 1986. Estando en pruebas este libro, ha aparecido un estudio sobre la transición centrado precisamente en estos aspectos: Gregorio MORÁN, *El precio de la transición*, Barcelona, Planeta, 1991.

⁴³ Rafael del ÁGUILA y Ricardo MONTORO, *El discurso político de la transición española*, Madrid, CIS, 1984, pp. 247-250.

proceso. En todo caso, su propuesta puede entenderse como un modelo diacrónico y descriptivo, establecido sobre el caso español exclusivamente.

Por nuestra parte, reconociendo nuestra deuda con todos los estudiosos precedentes y valiéndonos también de algún trabajo anterior propio ⁴⁴, creemos poder aplicar nuestro proyecto, expuesto en el epígrafe anterior con pretensiones, claro está, sólo explicativas y descriptivas y tratamos de hacerlo de forma matizada, sin darle carácter mecánico, a fin de obtener una «versión» de la transición española. Ésta se articularía en cuatro fases: 1. la crisis se resuelve negando la posibilidad continuista del régimen anterior; 2. la continuidad abre la posibilidad al cambio de legitimidad; 3. el cambio del personal político se completaría con una amnistía; 4. el proceso de institucionalización sería el resultado del tercer consenso.

La parte explicativa, la primera, pues las otras tres son descriptivas, supone que la crisis endógena produce lo que Elías Díaz llama «el agotamiento del franquismo». La crisis, en realidad, viene provocada por el hecho de que, al fallecimiento del general Franco, tanto los sectores continuistas como los rupturistas (revolucionarios o no) saben que carecen de la fuerza necesaria para conseguir todos sus objetivos, esto es, en un caso, la continuación pura y simple y, en el otro, la imposición de un cambio radical, casi revolucionario, por presión de los trabajadores en lucha ⁴⁵. La transición es, en buena medida, el producto de dos impotencias cruzadas.

En cuanto a la parte descriptiva, no ofrece mayores dificultades. El cambio de legitimidad era algo que venía preparándose desde meses antes, en concreto, desde el discurso del Rey a las Cortes con motivo de su juramento de los Principios Fundamentales del Movimiento, en un acto obligado, prescrito por el ordenamiento anterior. Así que, al querer regular su continuidad y perpetuación, el régimen de Franco abre la puerta a la posibilidad de la transición. La izquierda cuestionaba la monarquía, pues pedía un referéndum para determinar la forma de gobierno en España y solicitó la abstención en cambio en el referéndum de aprobación de la Ley para la Reforma Política, comprendiendo luego su error.

El cambio del personal político se haría al amparo de una amnistía para los presos políticos que, en realidad, afectaría también al antiguo personal de la dictadura en cuanto hubiera podido cometer actos punibles. Se ha señalado a veces la flexibilidad de la izquierda que fue capaz de moderar sus reivindicaciones primeras, aceptando que no podría haber democracia si insistía en cuestionar la forma de gobierno de España y en proponer su fórmula de un gobierno provisional de ruptura. No se recuerda tanto, sin embargo, aunque se debiera, cómo también dejó de solicitar la «depuración de las fuerzas y cuerpos represivos». Dicho abandono era consecuencia lógica del consenso y de la voluntad de reconciliación nacional.

La institucionalización por consenso cristalizó en la promulgación de una

⁴⁴ Ramón GARCÍA COTARELO, «La transición democrática», cit.

⁴⁵ Me he referido a la importancia real de la presión obrera en el año de 1976 en Ramón COTARELO, «La transición política», en TEZANOS, COTARELO, DE BLAS, ob. cit., p. 38.

Constitución por acuerdo mayoritario del pueblo a través de sus representantes. Un acuerdo acerca de un texto con el que todas las fuerzas políticas pudieran identificarse y que posibilitara realmente el desarrollo de los distintos programas de gobierno.

III. Los resultados de la transición

Como decíamos más arriba, en verdad, los modelos teóricos han ido perfeccionándose y aumentando su capacidad explicativa. ¿Servirán luego como recetarios en otras latitudes, otros sistemas políticos, con otras tradiciones y culturas distintas? Es ésta una de las cuestiones más y peor debatidas de los últimos tiempos. Es frecuente oír a los políticos afirmar la posibilidad de trasplantar modelos. Sobre todo cuando tales afirmaciones son gratuitas. Si han de tener consecuencias, por el contrario, lo más frecuente es escuchar que los modelos políticos no son exportables. De igual modo, los politólogos suelen ser cautos y afirmar el carácter intransferible de dichos modelos, salvo que estén en juego los llamados trabajos de equipos y proyectos de investigación, en cuyo caso se mostrarán firmes partidarios de un comparativismo tan exacerbado que llegue, incluso, al préstamo de modelos.

En realidad, el debate es inane por cuanto nadie en su sano juicio propone la pura y simple aplicación de modelos de un lugar a las condiciones de otro. Las instituciones no son transplantables sin más. Eso lo sabe todo el mundo y no sólo los académicos. Cualquier exportador sabe que, si pretende colocar sus productos en un mercado exterior, no puede ignorar las peculiaridades de éste ni obstinarse en no adaptar su producto a sus exigencias, so pena de fracasar en el empeño. Los modelos de transición son como productos a la hora de la exportación. No es posible saber si funcionarán o no en otros ámbitos si no es probándolos. En una palabra: que no sean mecánicamente exportables no quiere decir que sean mecánicamente inexportables.

Es cierto que cada país tiene sus tradiciones, sus peculiaridades y su concreta cultura política; pero invocarlos para abortar todo intento de aplicación de modelos es una actitud estéril que en el fondo equivale a negar un hecho evidente: el de que es posible aprender de la experiencia ajena y beneficiarse de ella.

Por supuesto, es posible aplicar el esquema de seis fases aquí formulado a transiciones políticas muy diversas y ver si da o no resultado. Puede —y es lo más probable— que determinados aspectos sean productivos y otros, no. Téngase en cuenta, asimismo, que se trata de un proyecto abierto, flexible y dinámico. Como hemos visto, en todo momento admite el esquema una posible alternativa que llevaría la evolución del sistema de que se trate por un derrotero distinto al de la transición democrática.

La transferencia del proyecto explicativo de transición habrá de hacerse de modo gradual, por etapas y explicando con claridad lo que se pretende en cada una de ellas. Se trata de comprobar la operatividad del esquema. Para ello, salvo mejor

opinión en contrario o que aconseje variar el procedimiento, entendemos que aquél se hará operativo cumpliendo una precondition y procediendo luego en cuatro etapas, que deben diferenciarse claramente. La precondition obvia es determinar en qué sentido se pretende emplear el proyecto, si con fines descriptivos o prescriptivos. Cuestión importante. Nada impide, incluso, cambiar de sentido, empezar por el descriptivo y pasarse luego al prescriptivo o a la inversa. Simplemente, es preciso decirlo. La precondition es, por tanto, el primer umbral del *fair play*. Es preciso dejar constancia de antemano de si se pretende una u otra forma de utilización.

Las etapas, a su vez, se consideran cumplidas cuando han conseguido algunos resultados. Distinguimos cuatro de éstas: 1. opciones; 2. aplicación; 3. adecuación; y 4. comprobación de resultados.

Primera: el investigador especifica si se trata de una transición de un régimen autoritario a otro democrático (opción a) o de un sistema democrático a uno autoritario (opción b) o bien de una forma de autoritarismo a otra (opción c). Se observará que no consideramos la opción de un régimen democrático a otro también democrático simplemente porque no existe, dado que partimos de una concepción puramente procedimental de la democracia, para la cual los contenidos sustantivos son irrelevantes, lo que quiere decir que no hay más que una democracia por definición. A su vez, estas tres opciones han de mezclarse con las dos posibilidades de la precondition de forma que, en abstracto, hemos de considerar 6 posibles situaciones. Sostenemos que la utilidad de nuestro esquema queda reducida, al menos en nuestro interés, a dos supuestos, los resultantes de cruzar la opción a con las dos condiciones: a_1 , transición democrática con fines descriptivos y a_2 , transición democrática con fines prescriptivos.

Segunda: la aplicación. En esta etapa ha de aquilatarse el valor de las variables en el modelo, así como el alcance de los consensos. Evidentemente, siendo variables, tales valores raramente serán fijos y exactos y tenderán a oscilar en una gama, pero no será difícil establecer ésta. El elemento determinante suele ser fácil de identificar en el fin biológico del régimen anterior, la guerra exterior, la subversión interior, la crisis económica, etc. Se advertirá que los pasos posteriores de la transición habrán de ser distintos, según haya sido el elemento desencadenante y las circunstancias del anterior régimen. Por ejemplo, no es lo mismo, a todas luces, a la hora de evaluar la variable «personal político» habérselas con militares de alta graduación (Argentina), funcionarios de un partido-estado (Unión Soviética), de un partido en desbandada (Polonia) o de una estructura gubernativa incoherente (España).

Tercera: la adecuación. Es una etapa de corrección del esquema. Sólo es posible cuando la anterior está bien hecha, pues trata de ajustar el valor de las variables a las condiciones culturales específicas del país en cuestión para hacer más eficaz el procedimiento. Por ejemplo, el régimen autoritario puede haberse venido abajo a causa de la variable subversión interna. Pero, a su vez, la situación no será la misma si tal subversión triunfante ha sido pacífica o violenta.

Cuarta: comprobación. Aquí se trata simplemente de comprobar si los resulta-

dos obtenidos se ajustan a las pretensiones enunciadas en la precondition, es decir, si el esquema ha sido funcional explicativa o prescriptivamente.

Si este esquema inductivo es funcional o no es algo que está por ver. En este apartado tampoco consideramos necesario aplicarlo al caso español pues, como señalamos más arriba, el modelo está en buena medida extrapolado de nuestro país y su aplicación a él sería una mera actividad reflexiva ⁴⁶. Nos concentraremos, sin embargo, en los asuntos que juzgamos relevantes en la transición española, en parte porque todavía están abiertos y en período de discusión en cuanto a su incidencia real en una «versión» del proceso español.

Dado que España es un caso ejemplar de transición lograda, corresponde estudiar qué ha cambiado en este supuesto. Es evidente que lo primero que mudó fue la forma de gobierno. Ello equivalía entonces, como hemos señalado más arriba, al cambio de paradigma legitimatorio. Tal cambio estaba ya previsto en las leyes constitucionales del régimen anterior: la dictadura por la monarquía ⁴⁷. Y era algo inherente a la conciencia que aquella tenía de sí misma. Lo más llamativo de la dictadura de Franco es que jamás tuvo nombre oficial: España no era una dictadura, ni una República, era un Estado (cosa estúpida, pues tal condición no definía la forma de Gobierno) que luego, más adelante, se constituía en Monarquía. Una Monarquía sin monarca y que cumplía una sola función: constituir a la dictadura en interregno y al dictador en regente de modo implícito, jamás explícito. A cambio, en efecto, el régimen se constituyó en Monarquía para las previsiones sucesorias. Paralelamente a ello, también se transformó en proceso lento el conjunto del régimen, entendido éste al modo de L. Morlino: ideas, pautas, actitudes e instituciones.

El régimen español surgido de la transición es una democracia a todos los efectos. A veces se escuchan voces de aviso respecto a los peligros que lo acechan ⁴⁸, pero todas ellas coinciden habitualmente en que nuestra democracia es, sin duda, perfectible pero que —y ello es lo más importante— es. Solamente en

⁴⁶ Espero con impaciencia los resultados del análisis de la transición en la ex-Unión Soviética, hechos por Emilio ALVARADO, actualmente dedicado a su estudio en París.

⁴⁷ Un cambio de hecho, que no de derecho y, por lo tanto, típicamente politológico. Las leyes fundamentales de FRANCO ya estipulaban que España era un Monarquía tradicional católica, social y representativa y el Rey lo fue en el marco de la legalidad (y de la legitimidad) formales del régimen autoritario franquista. Jurídicamente, nada había cambiado; políticamente, todo: un dictador real había sido sustituido por un monarca real y, en menos de un año, el resultado fue el fin de la dictadura. Esto no es atribuir al monarca el crédito y la responsabilidad entera de la transición. No sería sensato ignorar las presiones de todo el cuerpo social en pro de la democratización. A efectos formales, sin embargo, es bueno situar el cambio de la legitimidad ya, en la investidura del Rey.

⁴⁸ La bibliografía al respecto no es abundante. Proliferan, sí, las obras catastrofistas, vaticinando el fin de las libertades y algún tipo de dictadura de las izquierdas. Son normalmente admoniciones escritas por la derecha o la extrema derecha. Pero no son frecuentes los escritos por personas moderadas, con un genuino interés por la democracia y preocupación por sus problemas. Entre ellos, cabe destacar a José Manuel OTERO NOVAS, *Nuestra democracia puede morir*, Barcelona, Plaza y Janés, 1987, un libro espléndido e interesante, quizá excesivamente alarmista y Justino SINOVA y Javier TUSELL, *El secuentro de la democracia. Cómo regenerar el sistema político español*, Madrid, Plaza y Janés/Cambio 16, 1990.

un aspecto no parece haber cuajado la situación por entero: en el acomodo del nacionalismo vasco y, en menor medida, del catalán. Evidentemente, desde el punto de vista de importantes sectores del pueblo vasco, no existe el tercer consenso. A su vez, ello se debe, en buena medida, a que tampoco son admisibles los otros dos. Según remontamos la cadena de consensos, disminuye la cantidad de gente que manifiesta su desacuerdo: muchos con el tercer consenso, menos con el segundo y menos aún con el primero. Pero este mero hecho es muy significativo: quiere decir que, para ciertos sectores del nacionalismo vasco (casi todos ellos agrupados en Herri Batasuna) no ha habido cambio real del personal político de la dictadura ni consenso acerca del pasado.

A diferencia del vasco, el nacionalismo catalán, que se integró en los tres consensos, ha discrepado mucho menos y aunque sus sectores más radicales (Terra Lliure) continúan cuestionando la validez del cambio de legitimidad, se comprometen a hacerlo dentro de las reglas de juego establecidas por el tercer consenso.

Es poco verosímil que el nacionalismo vasco pueda dar al traste con la democracia española mas, en puridad de criterio, mientras tal posibilidad exista, siempre podrá decirse que la consolidación española no está totalmente garantizada⁴⁹. Desde un punto de vista politicoideológico y programático esta afirmación es condenable. Desde un punto de vista politológico no hay afirmaciones condenables o no condenables, sino verdaderas o falsas. Decir de ésta que es falsa equivale a afirmar, a su vez, que suceda lo que suceda en el País Vasco, la democracia española no sufrirá alteración sustancial. Y ello es mucho decir.

A pesar de todo, damos la transición por concluida en España. En la valoración de los consensos, especialmente de la eficacia del tercero, hemos reducido la magnitud del problema vasco al margen inevitable de riesgo de cualquier sistema político; de cualquier sistema a secas. Por eso, por no poder aspirar a la exactitud matemática en nuestro conocimiento, hemos de operar por aproximación. No hay seguridad de que la cuestión vasca no sea mortal para la democracia española pero, aproximadamente, con el mismo índice de probabilidad con que pueda serlo un conflicto con Marruecos, un estallido social del campo andaluz, una catástrofe ecológica de enorme magnitud o una recesión económica profunda acompañada también por una crisis de los mecanismos de integración social.

En un terreno más empírico, la mejor enseñanza que se obtiene de la transición española la observamos examinando la reacción de nuestro sistema político, tanto el institucional como los partidos políticos, a la larga crisis de 1973 a 1978. Resulta evidente que el personal político de la transición supo acometer este primer reto

⁴⁹ En otros ámbitos también se sostiene, al menos implícitamente, que la transición no está acabada. Por ejemplo, Marcelino CAMACHO, *Memorias. Confieso que he luchado*, Madrid, Temas de Hoy, 1990, p. 405, afirma que la democracia no ha llegado aún a los lugares de trabajo. Es posible. La diferencia, sin embargo, entre Camacho y los nacionalistas vascos, que afirman que la transición no se ha hecho en Euskadi, es que el primero admite al menos el consenso tercero, si bien se reserva el derecho a utilizarlo en pro del triunfo de sus ideales. Ello es legítimo y racional. Los segundos niegan los tres consensos y tratan de imponer a la colectividad su disenso por la fuerza de las armas.

heredado al proceso, poniendo en marcha un mecanismo del segundo consenso: los Pactos de la Moncloa, anteriores a la Constitución, pues son de 1977⁵⁰. Será posteriormente, ya pasada la transición y un período de consolidación, cuando el electorado español decida zanjar el problema de la pretendida crisis del Estado del bienestar de una forma poco ortodoxa: votando por mayoría absoluta al Partido Socialista, cuyo programa era todavía de corte keynesiano, si bien sus gestores tenían ya planes distintos en la cabeza, establecidos con las enseñanzas del fiasco socialista francés del primer gobierno de Mitterrand⁵¹. Se abría así paso la opinión de poner entre paréntesis el keynesianismo y de abordar políticas liberales con el fin de restaurar la productividad española⁵² antes de comenzar algún tipo de experimento social que pudiera acabar como el francés. Si ha habido o no en España verdadera crisis del Estado del bienestar, es algo que podremos medir en los próximos años. Sobre todo porque, en verdad, el Estado español no se ajustaba en 1982 a los patrones clásicos de esta forma de Estado: esto es, red de servicios públicos aceptable y aceptable sistema de prestaciones sociales de todo tipo. La existencia de un importante sector público de la economía, más o menos deficitario, no es condición imprescindible para la existencia del Estado del bienestar, como se prueba en el caso de los EE UU, Suecia o Alemania.

En este aspecto, por tanto, la transición española ha conocido un proceso interesante, comparativamente hablando, en cuanto a la relación entre restablecimiento de las libertades democráticas y fortalecimiento del Estado del bienestar.

IV. ¿Sirve de algo el ejemplo de la transición española?

Por supuesto. Aparte del hecho de que la transición española se ajuste al esquema de «los tres consensos», presenta algunas características peculiares que pueden ser de interés en otros casos y siempre que se haya aquilatado bien el valor de las distintas variables y corregido su adecuación a las especificidades culturales de cada país. Entre los rasgos propios de la transición española de los que cabe extraer conclusiones que quizá sean de interés en otros lugares creo útil reseñar la cuestión de la Jefatura del Estado y la de la organización territorial de éste.

⁵⁰ Se ha escrito mucho sobre los Pactos de la Moncloa, sobre todo, acerca de su intencionalidad y posible politización. Esta última es casi segura. Pero lo importante a nuestro entender es que son un mecanismo típico de consenso transitorio: establecimiento de un ámbito de debate social y económico a base de concertación.

⁵¹ Sobre el fiasco socialista en Francia, el que a mi juicio es el mejor estudio hasta la fecha, al menos en español, es George ROOS, Stanley HOFFMANN y Sylvia MARZACHER, *El experimento Mitterrand*, Valencia, Edicions Alfons el Magnànim, 1988.

⁵² Permítaseme suponer que para algo de esto debieron de servir aquellos intercambios javeanos que luego se publicaban como libros, en algunos de los cuales se encontraban fórmulas de recomendación. VV AA, *El futuro del socialismo*, Madrid, Sistema, 1986; VV AA, *Nuevos horizontes teóricos para el socialismo*, Madrid, Sistema, 1987; VV AA, *El nuevo compromiso europeo*, Madrid, Sistema, 1987.

La decisión sobre la Jefatura monárquica del Estado ejerce una influencia directa sobre el cambio de legitimidad que, a su vez, es un aspecto crucial de la transición. El Rey es el punto de enganche del proceso de cambio político. Y lo es, cuando menos, en dos aspectos de muy distinto calado.

Por el primero, la persona del monarca es el punto visible de referencia para la imputación de la lealtad de los miembros de la colectividad. Es la clave de arco del primer requisito de Rustow, ya mencionado. Ello puede parecer evidente, pero la experiencia española ha mostrado que no lo es tanto, como se prueba por el hecho de que el segundo rasgo peculiar y ejemplificador de la transición en nuestro país sea la distribución territorial del poder, es decir, la propia existencia de la conciencia de colectividad nacional rustowiana. A quienes, además de evidente, pueda parecerles fácil, conviene recordarles cómo tampoco es así. La prueba: que incluso con el buen funcionamiento de la institución monárquica como punto de referencia de la lealtad colectiva, a una parte de la comunidad no le parece que haya servido para cumplir tal menester.

Por el segundo, más arduo de exponer, y también más delicado, la Jefatura monárquica del Estado, por cumplir su función de centro de imputación de la lealtad, carga con la responsabilidad moral del cambio de legitimidad. En términos más claros y también respetuosos, por supuesto, el Jefe del Estado se gana la lealtad de los ciudadanos cuando, tras jurar los principios fundamentales del movimiento nacional, esto es, el núcleo de la legitimidad anterior, abre camino luego a un orden político basado en un principio de legitimidad opuesto al previo y que también jura. Los ciudadanos intuyen en ello un sacrificio en pro de la concordia y del bienestar colectivo. Por este motivo, en nuestro país, el Rey no puede estar sometido a crítica, pues tal crítica sólo es posible gracias precisamente al sacrificio del criticado. Ejercer esta actividad con el Rey en nuestro país en tanto no se extralimite en sus funciones constitucionales no solamente fuera deslealtad sino también, lo cual es peor, ingratitud.

Con todo ello, no estamos defendiendo la forma monárquica para todo tipo de transición, sino únicamente la necesidad de contar con algún tipo de centro de imputación de la lealtad colectiva, cuyo crédito reside en posibilitar los términos de la institucionalización del conflicto (todo sistema político es, por necesidad, conflictivo), a base de pechar con las decisiones morales muchas veces intratables, que bloquean las posibilidades del consenso. Expuesto de este modo, el asunto equivale a proponer como garantía del cambio de legitimidad una institución, símbolo o persona, cuya aceptación como «poder neutro»⁵³, sea garantía de que el proceso de transformación llega a buen puerto. La restauración de la Monarquía en España, tras casi medio siglo de interregno, es una hazaña de cierta considera-

⁵³ Poco hemos avanzado en relación a la teoría del «poder neutro», de CONSTANT. Lógico, por lo demás, si pensamos que las dos épocas, la de CONSTANT y la nuestra, hoy, son de esas de grandes mudanzas en Europa: hundimiento de imperios, carácter traslaticio de las fronteras, aparición de estados nuevos, cambio social. Benjamín CONSTANT, *Principes de politique*, en el mismo, *De la liberté chez les modernes*, París, Pluriel/Livre de Poche, 1980, p. 280.

ción, de la que no nos consta que haya precedentes. Otra cosa podrá ser si, a la vista de los resultados, viene a tener consecuentes.

La organización territorial del Estado. Quizá sea el aspecto en el que los españoles hemos hecho más innovación y del que, muy idiosincrásicamente, nos sentimos más orgullosos y más avergonzados, al mismo tiempo. No nos interesa el asunto aquí desde el punto de vista de las técnicas y de la eficacia de la descentralización⁵⁴, sino desde otro científicopolítico y en la medida en que contribuya a influir sobre la aplicación de los elementos del esquema de la transición. Al respecto, la necesidad de dar contenido real a la realidad de las diversas naciones del Estado español (púdicamente llamadas «nacionalidades» en la Constitución española que, con su terminología demuestra también que el tiempo no pasa en balde) ha influido directamente en la adopción de unas u otras reglas de juego en los tres consensos, en la medida en que ha condicionado la determinación de la regla de decisión, matizando la mayoritaria con la proporcional. Al mismo tiempo, ha iniciado el establecimiento de los mecanismos institucionales de decisiones consociales, pero no los ha llenado con los procesos oportunos, de forma que las Comunidades Autónomas no disponen de una cámara organizada según criterios consociales sino, simplemente, según la regla de la decisión mayoritaria, matizada por la proporcional, pero sólo matizada.

Parte del descontento suscitado por la distribución concreta del poder en España se deriva del hecho de que la tal distribución no haya alcanzado la perfección de los mecanismos consociales. De hecho, éstos funcionan (por ejemplo, las formas peculiares de financiación de las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Navarra así lo prueban) pero, al margen de algunos aspectos específicos, normalmente relacionados con la existencia y representación parlamentaria de los partidos nacionalistas, lo cierto es que no hay ámbitos institucionales concretos en que lo consocional esté establecido. Dado, sin embargo, que la plurinacionalidad es muy diversa, tanto cuantitativa como cualitativamente, existen minorías estructurales, según la definición de Jellinek, para las que es difícil, si

⁵⁴ La reorganización territorial de España seguramente es sobre lo que más se haya escrito de todo lo relativo a la transición. La innovación en ella contenida ha provocado adhesiones que han llegado a lo ditirámico. Por ejemplo, Luis RACIONERO, para quien puede quedar resuelto el problema secular de España, la unidad en la diversidad, España como mosaico, *España en Europa*, Barcelona, Planeta, 1987. Confesando de antemano mi ignorancia en tan arduo asunto, se me hace que esta unidad en la diversidad, este ser de mosaico ha sido de siempre la esencia de España. Solo los 40 años del franquismo trataron de imponer una *Gleichschaltung* que sería injusto a todas luces atribuir a los castellanohablantes. Parece natural, por lo tanto, restar crispación a las relaciones territoriales en España. Tienen razón, a mi juicio, quienes afirman que España, es una realidad multinacional, por ejemplo, Miguel ROCA JUNYENT, «Tratamiento de las nacionalidades y regiones en el debate sobre Comunidades Autónomas», en Miguel MARTÍNEZ CUADRADO (comp.), *La Constitución de 1978 en la historia del constitucionalismo español*, Madrid, Mezquita, 1982. Pero es una razón tradicional. España ha sido siempre realidad plurinacional, sin que nadie se ofendiera. No obstante, en lo publicado sobre la reorganización territorial del Estado, sobre todo en aquellas ciencias como la administrativa, que profesan escasa simpatía por las grandes palabras o valores simbólicos, como la nación, abunda la perspectiva crítica. Citarla aquí fuera no terminar.

no imposible, sobrevivir bajo la aplicación de un estricto principio de mayorías.

Sin embargo, el asunto es importante porque, como ya se ha apuntado más arriba, la integración de estas minorías en la configuración general del Estado español es todavía una cuestión abierta y la única que, de ir muy mal las cosas, puede dar al traste con la democracia española ⁵⁵.

Dejando de lado el ya zanjado debate de si es o no posible trasplantar instituciones y leyes de un país a otro, lo cierto es que la transición española puede estudiarse con provecho y con la intención de predecir lo que pueda darse en otros lugares.

Por eso, hemos tratado de hacer un libro sistemático, que facilite el trabajo de los estudiosos y que proporcione información y mecanismos a los politólogos para llevar adelante su cometido, sobre todo cuando es de carácter comparativo. El libro se divide en dos grandes apartados, esto es, el período de la transición propiamente dicha (de 1976 a diciembre de 1978) y el de la consolidación, desde 1979 a 1986. Entre los dos, hemos incluido un estudio de los tres grandes aspectos más relevantes para una perspectiva científicopolítica de la Constitución: los principios y valores, la organización territorial del Estado y la de los órganos del Estado.

Se observará que hemos tratado de conjugar los aspectos institucionales con los más propios de los estudios de procesos y de la dinámica política, por lo cual, el lector podrá considerar las explicaciones dadas por los especialistas sobre los aspectos concretos del gobierno, las Cortes Generales, el poder judicial o las Comunidades Autónomas o sobre partidos políticos, grupos de presión o elecciones. Hemos creído importante asimismo no prescindir de los factores ideológico-simbólicos, por lo cual también se abordan las cuestiones relativas a la cultura política desde una perspectiva de psicología social.

Por último, hemos considerado enriquecedor terminar el volumen como lo hemos empezado, esto es, con una visión comparativa —esta vez empírica— sobre los procesos de transición, encomendado a la máxima autoridad en la materia, Juan José Linz.

⁵⁵ Ello merece cierta reflexión. Desde un punto de vista desapasionado, la obra de Juan J. LINZ, *Conflicto en Euskadi*, aclara bastantes extremos. La pregunta, no obstante, que ha de plantearse cualquier estudioso es por qué existe ETA, a pesar de todo.

PRIMERA PARTE

LA TRANSICIÓN POLÍTICA (1974-1978)

1. Las postrimerías del franquismo

MANUEL PASTOR

I. Marco ideológico y teórico

La ciencia política, igual que todas las ciencias sociales e históricas, no debe pretender tanto juzgar como comprender los fenómenos políticos. Alexis de Tocqueville, al estudiar la democracia en América, proponía que los procesos sociales deben admitirse como hechos consumados o dispuestos a consumarse, «con el fin de discernir en ello, claramente, las consecuencias naturales» y de apereibir, si es posible, los medios de hacerlos provechosos para los hombres ¹.

La famosa semblanza que el gran pensador liberal hiciera del dictador Luis Bonaparte podría aplicarse en gran parte, *mutatis mutandis*, a Francisco Franco:

Su disimulación, que era grande, como la de un hombre que se ha pasado la vida entre conspiraciones, se valía singularmente de la inmovilidad de sus rasgos y la inexpresividad de su mirada [...]. Muy despreocupado ante el peligro, tenía un valor frío y hermoso en los días de crisis y, al mismo tiempo, según suele ocurrir, era muy vacilante en sus designios [...].

¹ A. de TOCQUEVILLE. *La democracia en América*, México, FCE, 1978, p. 39.

Creía en su estrella; estaba firmemente convencido de que era el instrumento del destino y el hombre necesario ².

Y en su Memoria al conde de Chambord, pretendiente legitimista de los Borbones, Tocqueville hace una *prognosis* del fin del régimen bonapartista por un espíritu de libertad que sólo puede asegurar una monarquía constitucional fuerte, con una representación nacional y genuina de la voluntad popular ³.

A partir del ejemplo francés, la conceptualización del bonapartismo, como es sabido, tiene una larga tradición en el pensamiento político contemporáneo. Aparte de los textos de Tocqueville y Victor Hugo ⁴, en el campo liberal, existe una amplia literatura marxista, inaugurada por el propio Marx ⁵. Engels, Lenin y, sobre todo, Trotski, han ampliado el análisis del concepto, induciendo a otros autores posteriores, como A. Thalheimer, M. Rubel, E. Mandel, N. Poulantzas, T. Dos Santos, A. Rouquié, etc., a una mayor precisión teórica del mismo ⁶. En esta línea teórica ha sido frecuente referirse a las dictaduras españolas del siglo XX (del general Primo de Rivera, 1923-1930, y del general Franco, 1936-1975, incluyendo la prolongación del sistema franquista hasta la Ley de Reforma Política de 1976) como ejemplos de bonapartismo militar-burocrático ⁷. Hoy, sin embargo, con la voluminosa literatura historiográfica disponible sobre el franquismo, y las sofisticadas elaboraciones teórico-políticas, permanentemente perfeccionadas, sobre el fenómeno autoritario, el concepto de bonapartismo se nos antoja, aunque todavía parcialmente válido, insuficiente.

Entre la ya considerable producción sobre el tema, quiero destacar dos autores: el politólogo español Juan J. Linz ⁸ y el historiador norteamericano Stanley G.

² Cit. por J. Peter MAYER, *Tocqueville. Estudio biográfico de ciencia política*, Madrid, Tecnos, 1965, pp. 87-88.

³ *Ibid.*, p. 116.

⁴ Véase V. HUGO, *Napoleón le Petit* (1852).

⁵ K. MARX, *Las luchas de clases en Francia* (1850) y *El 18 Brumario de Luis Bonaparte* (1852). He recapitulado esta literatura marxista en un trabajo mío: M. PASTOR, *Ensayo sobre la dictadura. Bonapartismo y fascismo*, Madrid, Túcar, 1977. Véase también E. NOLTE, «Ideal Sociology and Real Sociology in the works of Marx and Engels: A Contribution to the Understanding of the Theory of Bonapartism», en *Marxism, Fascism, Cold War*, N.J., Atlantic Highlands, 1982.

⁶ Véase M. RUBEL, *Karl Marx devant le bonapartisme*, París, 1960; N. POULANTZAS, *Fascisme et Dictature*, París, 1970 [*Fascismo y dictadura*, Madrid, Siglo XXI, 1979]; L. TROTSKI, *The Struggle against Fascism in Germany*, Nueva York, 1971 [*La lucha contra el fascismo*, Barcelona, Fontamara, 1980]; A. ROUQUIÉ, «L'Hypothèse Bonapartiste et l'Emergence des systèmes politiques semicompetitifs», en *Revue Française de Science Politique*, 25, 1975.

⁷ Véase, como ejemplos: L. TROTSKI, «Qué es el fascismo» (1931) y R. MORODO, «El 18 Brumario español» (1973) para el caso de PRIMO DE RIVERA; para el caso de FRANCO, M. PASTOR, ob. cit., p. 66. También, B. OLTRA y A. de MIGUEL, «Bonapartismo y catolicismo. Una hipótesis sobre los orígenes ideológicos del franquismo», en *Papers*, 8, Barcelona, 1978.

⁸ J. J. LINZ, «An Authoritarian Regime: Spain», en E. ALLARDT y Y. LITTUNEN (comps.), *Cleavages, Ideologies and Party Systems*, Helsinki, The Westmarck Society, 1964.

La primera versión en español probablemente es *Un régimen autoritario: España*, ciclostilado. Servicio de Publicaciones, Madrid, Ministerio de Trabajo, 1964. Diez años más tarde, con pequeñas

Payne⁹. En sus obras, especialmente la del último, encontrará el lector la bibliografía más exhaustiva sobre el franquismo, a la que cabe añadir la que nos proporcionan las excelentes síntesis de Juan Pablo Fusi y Javier Tusell¹⁰.

La teoría política moderna, que ofrece la primera formulación del autoritarismo en las obras de los propios autores clásicos como Maquiavelo, Bodin, Hobbes, etc., cobra una reactualización empírica a finales del siglo XIX con la aportación de los politólogos y sociólogos *maquiavelistas*: Mosca, Pareto, Michels y el propio Weber¹¹. Un peculiar epígono de esta corriente, «el auténtico discípulo de Max Weber» como se definió a sí mismo, Carl Schmitt, inicia en pleno fragor de la gran guerra la reflexión sobre el problema del autoritarismo y la dictadura que presentará más tarde en su famosa monografía de 1921, *Die Diktatur*¹². Sus tesis se perfeccionan y complican en sucesivos trabajos durante la década de los treinta, ejerciendo una notable influencia en los ámbitos intelectuales germánicos y españoles¹³. Paralelamente, otros teóricos políticos coetáneos suyos, como E. Forsthoff, O. Spann, H. O. Ziegler, E. Voegelin¹⁴, e incluso algunos escritores españoles como el filósofo J. Ortega y Gasset y los políticos Francesc Cambó y Andreu Nin se plantean similares cuestiones desde diferentes ángulos ideológicos¹⁵.

variantes sintácticas, aparece como «Una teoría del régimen autoritario. El caso de España», en el vol. III, *El Estado y la política* (tomo I), dirigido por M. FRAGA IRIBARNE, de la serie *La España de los años 70*, Madrid, Moneda y Crédito, 1974.

Del mismo autor, entre otros, los siguientes trabajos: «From Falange to Movimiento Organización: The Spanish Single Party and the Franco Regime, 1936-1968», en S. HUNTINGTON y C. MOORE (comps.), *The Dynamics of Established One Party Systems*, Nueva York, Basic Books, 1970; «Opposition in and Under an Authoritarian Regime: The Case of Spain», en R. A. DAHL (comp.), *Regimes and Oppositions*, New Haven, Yale U. Press, 1973; «Totalitarian and Authoritarian Regimes», en F. I. GREENSTEIN y N. POLSBY (comps.), *Handbook of Political Science*, vol. 3, Reading, Addison-Wesley, 1975.

⁹ S. G. PAYNE, *Falange. A History of Spanish Fascism*, Stanford, Stanford U. Press, 1961, versión española en Ruedo Ibérico, París, 1965. Autor de muchos libros y artículos sobre la historia de España, destacamos aquí, sobre todo, *The Franco Regime 1936-1975* (1987) [*El régimen de Franco, 1936-1975*, Madrid, Alianza, 1987].

¹⁰ J. P. FUSI, *Franco. Autoritarismo y poder personal*, Madrid, El País, 1985; J. TUSELL, *La dictadura de Franco*, Madrid, Alianza, 1988.

¹¹ J. BURNHAM, *The machiavellians (Defenders of Freedom)*, Nueva York, John Day, 1943; M. PASTOR, ob. cit., pp. 20 ss.; sobre el elitismo político de WEBER: D. BEETHAM, *Max Weber and the Theory of Modern Politics*, Oxford, Polity Press, 1985, p. 55.

¹² C. SCHMITT, *Die Diktatur* (1921) [*La dictadura*, Madrid, Revista de Occidente, 1968].

¹³ Véase, especialmente, J. W. BENDERSKY, *Carl Schmitt. Theorist for the Reich*, Princeton, Princeton U. Press, 1983, pp. 276 ss.

¹⁴ O. SPANN, *Der wahre Staat* (1921); H. O. ZIEGLER, *Autoritärer oder totaler Staat* (1932); E. FORSTHOFF, *Der totale Staat* (1936); E. VOEGELIN, *Der autoritäre Staat* (1936). Véase K. D. BRACHER, «Intellectuals and Dictatorships», en *The Age of Ideologies*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1984.

¹⁵ J. ORTEGA Y GASSET, «Sobre el fascismo» (1925) y *La rebelión de las masas* (1929), en *Obras completas*, 2 y 4, Madrid, Alianza, 1983; F. CAMBÓ, *En torno del fascismo italiano* (1924), Barcelona, Catalana, 1925; *Las dictaduras*, Madrid, Espasa-Calpe, 1929; A. NIN, «La Italia actual» (cuatro artículos de 1924 en *La Correspondance Internationale*) y *Las Dictaduras de nuestro tiempo*, Madrid, Ed. Hoy, 1930.

Desde la publicación de *La dictadura*, en sucesivos trabajos (1922, 1927, 1929, 1930) Schmitt nos ofrece las claves para una mejor comprensión de sus postulados y para conocer un lejano inspirador de los mismos, el español Juan Donoso Cortés¹⁶. Y es, precisamente, en un estudio casi definitivo sobre Donoso del historiador norteamericano John T. Graham¹⁷ donde encontramos la referencia pertinente a nuestro tema: «Since the second world war, however, he has largely outlived the profascist label and fascist distortions so his social thought and doctrine of corporative monarchy (Christian, hereditary, limited, social, and democratic) have made him the darling of conservative monarchists in Franco's Spain, where the restoration by 1967 was becoming rather Donosian». Y en nota a pie de página Graham señala: «Franco's Ley Orgánica of 1967, which made future provision for restoring monarchy, states in Title I, Art. 2 that unity of power (which was Donoso's chief constitutional principle) will be one of the two main principles (with a form of corporatism) of the monarchic State»¹⁸.

En el pensamiento donosiano, expuesto en sus retóricos y apocalípticos discursos sobre la Dictadura (1849), sobre España (1850) y Europa (1850), y que culmina en su famoso *Ensayo sobre el catolicismo, el liberalismo y el socialismo* (1851), encontramos la primera distinción teórica entre la «dictadura gubernamental» (de «arriba», del «sable») y la «dictadura insurreccional» (de «abajo», del «puñal») que le permite refutar la revolución anarco-comunista con su concomitante totalitarismo («el más gigantesco y asolador despotismo de que hay memoria en los hombres [...] las vías están preparadas para un tirano gigantesco, colosal, universal, inmenso [...]») y postular la fórmula positiva de una dictadura católica, saludable y preventiva¹⁹. Su rechazo del legitimismo le distingue de los contrarrevolucionarios franceses (Maistre, Bonald), asesorando a Luis Bonaparte, «instrumento de la Providencia» según sus palabras, en el golpe de Estado que liquida las secuelas revolucionarias de 1848 (en España los motines y revueltas de aquel año fueron dominados enérgicamente por el general Narváez, con quien Donoso no simpatizaba, pero al que veía como baluarte efectivo contra la revolución).

Graham percibe en su fórmula política de monarquía católica, eventualmente decisionista-dictatorial en las crisis, una expresión del nacionalismo español o «españolismo»: «In both its internal and external dimensions, nationalism was a large part of the policy of strength that he had been urging [...] A government could unify a divided society, and a party could attain truly national dimensions by adopting a symbol on which all minds could unite, one that comprised all elements constituting Spanish and European civilization. Leaving until later the full elaboration of his symbol into a new dogmatic political theory of Christian liberal and

¹⁶ C. SCHMITT, *Interpretación europea de Donoso Cortés*, Madrid, Rialp, 1952.

¹⁷ J. T. GRAHAM, *Donoso Cortés. Utopian Romanticist and Political Realist*, Columbia, U. of Missouri Press, 1974.

¹⁸ *Ibid.*, p. 7.

¹⁹ J. DONOSO CORTÉS, «Discurso sobre la dictadura», en *Obras completas*, II, Madrid, Católica, 1970, pp. 316 y 319.

social-democratic monarchy, he addressed himself to Spanish nationalism, or *españolismo* [...]»²⁰.

Catolicismo y nacionalismo, o nacionalcatolicismo, como ideología integrada en la forma de la monarquía. Un siglo más tarde, las Leyes Fundamentales del franquismo recogerán estos tópicos ideológicos junto al enunciado del caudillaje:

España, como unidad política, es un Estado católico, social y representativo, que, de acuerdo con su tradición, se declara constituido en Reino.

La Jefatura del Estado corresponde al Caudillo de España y de la Cruzada, Generalísimo de los Ejércitos, don Francisco Franco Bahamonde.

(*Ley de Sucesión* de 1947, Artículos primero y segundo).

La Nación española considera como timbre de honor el acatamiento a la Ley de Dios, según la doctrina de la Santa Iglesia Católica, Apostólica y Romana, única verdadera y fe inseparable de la conciencia nacional, que inspira su legislación.

(*Ley de Principios del Movimiento Nacional* de 1958, II).

Las definiciones se suceden repetitivamente a lo largo de esta especie de *constitución semántica*²¹ o dictatorial, codificada en los textos refundidos de 1967:

Artículo primero

I. El Estado español, constituido en Reino, es la suprema institución de la comunidad nacional.

[...]

²⁰ J. T. GRAHAM, ob. cit., pp. 62-63.

El profesor TIERNO GALVÁN subestimó la importancia del pensador español, considerándole un simple vulgarizador de los contrarrevolucionarios franceses. Pero, a mi juicio, la importancia y originalidad de DONOSO consiste en rechazar las actitudes «ochentayochistas» del legitimismo francés. Su concepto de la dictadura no es teocrático, sino realista y positivista, lo que confiere una clara modernidad a sus postulados contrarrevolucionarios. Cf. E. TIERNO GALVÁN, *Tradicón y modernismo*, Madrid, Tecnos, 1962, pp. 162 ss. R. MORODO señala, correctamente, que DONOSO será tratado permanentemente como cita de autoridad por *Acción Española* y los ideólogos del franquismo: *Acción Española. Orígenes ideológicos del franquismo*, Madrid, Túcar, 1980, p. 237.

DONOSO probablemente influyó en MAURRAS y la *Action Française* a través de Louis VEUILLOT, su amigo y editor de sus obras en Francia. Fue admirado por COSTA, VÁZQUEZ DE MELLA y MAEZTU. Durante el franquismo su pensamiento fue estudiado apologeticamente por R. CALVO SERER, R. FERNÁNDEZ CARVAJAL, G. FERNÁNDEZ DE LA MORA, M. FRAGA IRIBARNE, S. GALINDO HERRERO, J. LARRAZ, D. SEVILLA ANDRÉS, F. SUÁREZ VERDAGUER, y E. VEGAS LATAPIÉ, entre otros.

²¹ «Mientras la tarea original de la constitución escrita fue limitar la concentración de poder, dando posibilidad a un libre juego de las fuerzas sociales de la comunidad dentro del cuadro constitucional, la dinámica social, bajo el tipo constitucional aquí estudiado, tendrá restringida su libertad de acción y será encauzada en la forma deseada por los detentadores del poder... Este tipo se puede designar como *constitución semántica*. Si no hubiese en absoluto ninguna constitución formal, el desarrollo fáctico del proceso del poder no sería notablemente diferente. En lugar de servir a la limitación del poder, la constitución es aquí el instrumento para estabilizar y eternizar la intervención de los dominadores fácticos de la localización del poder político». Karl LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución* (1959), Barcelona, Ariel, 1976, pp. 218-219.

Artículo segundo

- I. La soberanía nacional es una e indivisible, sin que sea susceptible de delegación ni cesión.
 II. El sistema institucional del Estado español responde a los principios de unidad de poder y coordinación de funciones.
 (*Ley Orgánica del Estado* de 1967, título I)

Uno de los más importantes ideólogos del franquismo, el profesor Francisco Javier Conde, en su obra *Espejo del caudillaje* (1941), dudosa y confusa síntesis del pensamiento tradicional católico y joseantoniano con las teorías de Max Weber y Carl Schmitt, ofrecía las siguientes proposiciones:

- a. Acaudillar es, ante todo, mandar legítimamente ²²
- b. Acaudillar no es dictar; caudillaje no es sinónimo, sino contrapunto de dictadura ²³
- c. Acaudillar es mandar carismáticamente ²⁴
- d. Acaudillar es mandar personalmente ²⁵

para justificar finalmente el poder militar de Franco con las correspondientes invocaciones católicas y nacionalistas:

Lo religioso impregna así decisivamente los actos genuinos del caudillaje. En ese elemento, no en otro de orden natural o biológico, está la raíz última de la identidad entre el caudillo y los acaudillados. La misión religiosa del mando político presupone, como término correlativo, la conciencia de pertenecer a un pueblo elegido. Esa conciencia está presente en la interpretación de la guerra como Cruzada y de España como pueblo llamado a salvar al hombre moderno del abismo en que se halla caído [...]. La forma militar del mando es el modo más preciso y practicable de asegurar la organización del poder, porque con ella se alcanza el más alto grado de rigor en los mandatos y de seguridad en la obediencia [...]. El mando militar es, pues, uno de los elementos racionales del caudillaje, y es, desde luego, el más importante, en cuanto está llamado a asegurar el cumplimiento de la función política en el interior y en el exterior ²⁶.

El profesor Conde es un ejemplo perfecto de intelectual «víctima» de la fascinación por Schmitt (como traductor suyo habría que recordar aquello de que toda traducción es una traición) que, obnubilado por la teoría decisionista del maestro alemán, sucumbirá a una interpretación irracional y un tanto distorsionada de sus ideas y conceptos. En Schmitt, como en Weber, hay una tensión/distinción dialécticas entre la teoría y la apología, entre lo prescriptivo y lo descriptivo, que le faculta para una interpretación racional y estratégica de los binomios políticos fundamentales amigo/enemigo, legalidad/legitimidad, norma/decisión, libertad/

²² F. J. CONDE, «Espejo de caudillaje», en *Escritos y fragmentos políticos* I, Madrid, IEP, 1974, p. 374.

²³ *Ibid.*, p. 375.

²⁴ *Ibid.*, p. 377.

²⁵ *Ibid.*, p. 384.

²⁶ *Ibid.*, pp. 380 y 382.

democracia, etc., de tal manera que las importantes distinciones conceptuales entre «dictadura comisoría» y «dictadura soberana», dictadura «cualitativa» y dictadura «cuantitativa», y, finalmente, la más precisa entre «Estado autoritario» y «Partido totalitario»²⁷, se diluyeron confusamente o desaparecieron en las elaboraciones retóricas e ideológicas de sus discípulos franquistas. Tal confusión ideológica/teórica no se desvanecerá completamente hasta los trabajos de Juan J. Linz²⁸.

Para ser justos, hay que señalar que a principios de los años cuarenta algunos ideólogos del Régimen ya cuestionaron el carácter totalitario del Estado y del Movimiento. Por ejemplo, A. García Valdecasas, uno de los fundadores de la Falange, antiguo orteguiano y primer director del Instituto de Estudios Políticos, con un sesgo liberal y monárquico, en su artículo «Los Estados Totalitarios y el Estado Español» (*Revista de Estudios Políticos*, enero de 1942) escribe:

Ningún instrumento se justifica por sí. Vale en cuanto cumple el fin a que está destinado. No es, por tanto, el Estado, para nosotros, fin en sí mismo, ni en sí puede encontrar su justificación [...]. Para justificarse positivamente, el Estado habrá de actuar como instrumento para la consecución de ulteriores valores morales [...]. El pensamiento genuino español se niega a reconocer en el Estado el supremo valor. Éste es el sentido de la actitud polémica de todo el pensamiento clásico español contra la razón de Estado enunciada por Maquiavelo²⁹.

López Rodó relata en sus recientes *Memorias* que «Terminada la contienda española se sucedieron una serie de proyectos de Constitución política, siendo de destacar los de Serrano Súñer (1941), conde de Rodezno (1942), Aunós (1945), Conde (1956), Arrese (1956), Fraga (1963) y Garrigues Díaz-Cañabate (1966), ninguno de los cuales llegó a buen puerto [...]»³⁰. Por una parte, los proyectos que definían al Estado como «instrumento totalitario» (Serrano Súñer) y, por otra, los que postulaban una usurpación del área del Estado por el Partido/Movimiento, convirtiéndose en «instrumento totalitario» a éste (Conde, Arrese), fueron rechazados por Franco, que tuvo en cuenta la oposición de los monárquicos tradicionalistas y conservadores (E. Bilbao, A. Iturmendi, conde de Vallengano, L. Carrero Blanco...) y de la alta jerarquía eclesiástica (cardenales Pla y Deniel, Quiroga Palacios, y Arriba y Calvo)³¹.

López Rodó, miembro del *Opus Dei* desde 1940 y catedrático de Derecho

²⁷ J. BENDERSKY, ob. cit., pp. 31-35 y 73 ss.; G. SCHWAB, *The Challenge of the Exception. An Introduction to the Political Ideas of Carl Schmitt*, Berlín, Dunker and Humblot, 1970, pp. 77-79.

²⁸ LINZ había sido discípulo y ayudante universitario de CONDE, y en su nueva etapa académica americana (universidades de Columbia y Yale) desde 1950, se inspirará en el modelo teórico del *totalitarismo*, elaborado precisamente por algunos ex-discípulos de SCHMITT emigrados a Estados Unidos (C. J. FRIEDRICH, F. NEUMANN...) para construir su modelo original del *autoritarismo*.

²⁹ S. G. PAYNE, *Falange...* ob. cit., p. 219.

³⁰ L. LÓPEZ RODÓ, *Memorias*, Barcelona, Plaza y Janés/Cambio 16, 1990, p. 45.

³¹ *Ibid.*, pp. 46 y 70-76.

Administrativo desde 1945, se atribuye una influencia decisiva en la reorientación institucional del régimen franquista a partir de la primavera de 1956, a través de dictámenes elaborados para el ministro de justicia Iturmendi y, especialmente, desde su nombramiento, en diciembre del mismo año, como secretario general técnico de la Presidencia del Gobierno, a propuesta de Carrero ³²:

Aquella idea de servicio, entendida como un deber, explica el porqué de mi actuación en la vida pública que persiguió dos objetivos principales: la construcción de un Estado de Derecho monárquico y el desarrollo económico de España.

Para la consecución del primero actúe decisivamente en la elaboración de una serie de leyes relativas al Gobierno y a la Administración y a las garantías jurídicas de los ciudadanos, cuyo mejor aval es que siguen vigentes después de la transición política, al propio tiempo que, en colaboración con Gonzalo Fernández de la Mora, redactaba unos proyectos de leyes constitucionales que culminaron con la Ley Orgánica del Estado ³³.

En este contexto, la publicación del estudio de Linz marca, sin duda, un punto de inflexión teórica en la comprensión del régimen franquista. Como advertía el autor, tras «subrayar la naturaleza propia y distinta de los regímenes autoritarios», como tipo ideal frente al de *totalitarismo* ³⁴, siguiendo las indicaciones de diversos sociólogos y politólogos (A. Inkeles, R. Aron, G. Almond, etc.): «Las formas externas de los años treinta y cuarenta —los uniformes, ceremonias, y léxico, y las invocaciones de hoy a los valores democráticos o socialistas, resultan más fáciles de adoptar que las realidades sociales que representan. Podemos llegar a equivocaciones graves si estudiamos esos regímenes tan sólo a través de constituciones, leyes, discursos, escritos de ideólogos desconocidos y poco escuchados y no indagamos además cómo éstos se plasman en la realidad social» ³⁵. Citemos, en fin, la definición completa que da Linz de régimen autoritario:

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 ³⁶.

Numerosos son ya los análisis posteriores que han matizado y desarrollado la variada y compleja tipología del autoritarismo (Huntington y Moore, Kirkpatrick,

³² *Ibid.*, pp. 51 y 65-66. La supuesta influencia del Opus Dei en los gobiernos franquistas queda matizada con la referencia que el autor hace al tema en la página 99.

³³ *Ibid.*, p. 7. Del mismo autor: *La larga marcha hacia la Monarquía*, Barcelona, Plaza y Janés, 1977, pp. 182 ss.

³⁴ Para un balance sobre las discusiones en torno al concepto: L. SHAPIRO, *Totalitarianism*, Nueva York, Praeger, 1972; S. MILLER, «Totalitarianism, Dead and Alive», en *Commentary*, Nueva York, Agosto de 1989, pp. 28 ss.

³⁵ J. J. LINZ, *Una teoría...*, ob. cit., p. 1471.

³⁶ *Ibid.*, pp. 1474-1475.

Schmitter, O'Donnell, Stepan, Pasquino, Germani, Bayart, Perlmutter, etc.) como ilustran las síntesis teóricas, con sus correspondientes bibliografías, del propio Linz (*Una interpretación de los regímenes autoritarios*, 1975) y de Morlino (*Los autoritarismos*, 1986)³⁷.

Linz insistirá en el carácter de «regímenes», antes que «gobiernos» autoritarios, por la baja especificidad de las instituciones políticas, y antes que «sociedades», por la apreciable distinción entre Estado y sociedad civil³⁸. Asimismo, el «pluralismo limitado» tiene como componente un «partido unificado», más bien que un «partido único» totalitario, que «suele propiciar las organizaciones seculares patrocinadas por la Iglesia o relacionadas con ella, como la Acción Católica o el Opus Dei en España, que constituyen depósitos de dirigentes para dichos regímenes, no demasiado distintos en cuanto a su función de reclutamiento de elites de los partidos demócratacristianos»³⁹. Tal sistema, en fin, genera las «semiposiciones»:

Permítasenos subrayar aquí que las semiposiciones —la oposición no legal pero tolerada, el papel relativamente autónomo de varias instituciones bajo condiciones de semilibertad— crean un complejo proceso político de trascendentales consecuencias para la sociedad y su desarrollo político. La liberalización de los regímenes autoritarios puede llegar lejos, pero sin un cambio en la naturaleza del régimen, sin la institucionalización de los partidos políticos, corre el riesgo de quedar en nada. La semilibertad en dichos regímenes impone a sus adversarios ciertos costes que se diferencian mucho de los de persecución de oposiciones ilegales y que explican su frustración, desintegración y a veces predisposición a la designación, que contribuye a la persistencia de dichos regímenes mientras dura su capacidad represiva. La ambigüedad de la oposición bajo regímenes autoritarios contrasta con las claras fronteras existentes entre el régimen y sus adversarios en los sistemas totalitarios. No obstante, señalemos que el pluralismo limitado, los procesos de liberalización y la existencia de la oposición tolerada, en ausencia de canales institucionales para la participación política y para que la oposición pueda llegar a la masa de población, permite efectuar una neta distinción entre los regímenes autoritarios y democráticos⁴⁰.

Por su parte, Morlino ofrece un esquema para el análisis de la crisis del autoritarismo: «La hipótesis central de que podemos partir es que se dan las condiciones para la crisis autoritaria cuando la coalición dominante que está en la

³⁷ J. J. LINZ, «Una interpretación de los regímenes autoritarios», en *Papers*, 8, Barcelona, 1978; L. MORLINO, «Los autoritarismos», en *Manuel de Ciencia Política*, Madrid, Alianza, 1988; S. P. HUNTINGTON y C. H. MOORE, *Authoritarian Politics in Modern Society*, Nueva York, Basic Books, 1970; J. KIRKPATRICK, *Leader and Vanguard in mass Society: A Study of Personist Argentina*, Cambridge, Mass., Mit Press, 1971; J. M. MALLOY (comp.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh, U. Pittsburgh Press, 1977; G. O'DONNELL, *Modernization and Burocratic-Authoritarianism*, Berkeley, Inst. of International Studies, 1973; A. PERLMUTTER, *Modern Authoritarianism*, New Haven, Yale U. Press, 1981.

³⁸ J. J. LINZ, «Una interpretación...», art. cit., p. 15.

³⁹ *Ibid.*, p. 16.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 25.

base del régimen se resquebraja y, después, se rompe; o, con otras palabras, cuando falla el pacto, más o menos explícito y siempre sobre problemas sustantivos, que está en la base del régimen autoritario»⁴¹. El autor postula las vías de «ruptura» o de «erosión gradual» de la coalición dominante, en base a diferentes hipótesis sobre transformaciones en la estructura, consistencia y opciones de los grupos sociales y económicos, génesis de la oposición activa o pasiva, tensiones internas del régimen, surgimiento de nuevos actores como resultado de las transformaciones socioeconómicas, presiones y movilizaciones, etcétera⁴².

Estos esquemas teóricos tendrían una concreción en las diversas polémicas desplegadas en las postrimerías del franquismo acerca del desarrollo político y constitucional (J. Fueyo, R. Fernández Carvajal, C. Ollero, M. Fraga, M. Herrero de Miñón, J. de Esteban, P. Lucas Verdú, etc.)⁴³ y en los análisis sociológicos y politológicos sobre la transición política, en términos de fuerzas políticas (R. Morodo, L. García San Miguel, J. J. Linz, etcétera)⁴⁴.

II. La pre-transición

Los antecedentes de la transición política española, ha señalado Ramón Cotarelo, comenzaron a manifestarse hacia finales de los años sesenta. Un destacado dirigente de la oposición en las postrimerías del franquismo, el profesor Raúl Morodo —quien precisamente acuñara el término «pre-transición»— sostiene que

con la Ley Orgánica del Estado termina la etapa de cristalización ideológica y de evolución plenamente controlada del Estado franquista. A partir de aquí, el sistema cerrado de la legalidad totalitaria comenzará a deslizarse por distintas opciones, intra-régimen y extra-

⁴¹ L. MORLINO, ob. cit., p. 167.

⁴² *Ibid.*, p. 169.

⁴³ J. FUEYO, *Desarrollo político y orden constitucional*, Madrid, IEP, 1964; R. FERNÁNDEZ CARVAJAL, *La constitución Española*, Madrid, Ed. Nacional, 1969; M. HERRERO, *El principio monárquico*, Madrid, Edicusa, 1972; J. de ESTEBAN y otros, *Desarrollo político y Constitución Española*, Barcelona, Ariel, 1973; M. FRAGA IRIBARNE, *El desarrollo político*, Barcelona, Grijalbo, 1971; P. LUCAS VERDÚ, *La Octava ley Fundamental*, Madrid, Tecnos, 1976.

⁴⁴ R. MORODO, autor de diversos artículos sobre el Gobierno y la oposición en el período 1965-75, publicados en *Iberica* (Nueva York) y otras revistas, algunos de los cuales están recogidos en el libro *Por una sociedad democrática y progresista*, Madrid, Turner, 1982; L. GARCÍA SAN MIGUEL, «Estructura y cambio del régimen franquista» (*Sistema*, 1, enero de 1973) y «Cambio político y oposición bajo el franquismo» (*Sistema*, 4, enero de 1974) recogidos en el libro *Teoría de la transición*, Madrid, Ed. Nacional, 1981; J. J. LINZ, «Opposition in and under an Authoritarian Regime: The case of Spain», art. cit.; J. A. GONZÁLEZ CASANOVA, *La lucha por la democracia en España*, Barcelona, Avance, 1975; R. TAMAMES, *Un proyecto de democracia para el futuro de España*, Madrid, Edicusa, 1975; s. VILAR, *La oposición a la Dictadura*, Barcelona, Ayma, 1976; J. TUSELL, *La oposición democrática al franquismo*, Barcelona, Planeta, 1977.

régimen. Continuismo, evolucionismo, ruptura serán las categorías enfrentadas y cuyo proceso se acelerará y dinamizará rápidamente en unos pocos años ⁴⁵.

Apreciación que coincide básicamente, *a posteriori*, con la del ministro franquista López Rodó, cerebro de la tecnocracia desarrollista: «El desarrollo económico hacía posible la evolución política. Los resabios del totalitarismo iban a ser enterrados por la Ley Orgánica del Estado [...]. Las bases de la reconciliación nacional estaban puestas» ⁴⁶.

El conocido biógrafo de Franco, Brian Crozier, estima que con la mencionada LOE se alcanza el punto culminante de la carrera del dictador: «En realidad, los últimos diez años de su vida fueron, en comparación con los anteriores, un fracaso para el Caudillo» ⁴⁷. En efecto, durante el período 1957-67, España experimentó una profunda transformación de su sistema económico, con un crecimiento real cercano al 9 % anual, el más alto de Occidente; aunque, como señala Payne, «comparativamente, los años de mayor éxito fueron los de 1961-64, los anteriores a la puesta en práctica del Plan» ⁴⁸.

En cualquier caso, el balance histórico de la transformación social y cultural de España a partir de los años sesenta no ofrece dudas: fue una auténtica revolución burguesa ⁴⁹, que supuso, más que un simple desarrollo, un cambio de destino ⁵⁰, constituyendo «un enlace moral con la España posterior» ⁵¹. A principios de 1971, según testimonio personal del general Vernon Walters, el propio Franco podía afirmar: «Mi verdadero monumento no es aquella cruz en el Valle, sino la clase media española. Cuando asumí el gobierno, no existía. La lego a la España de mañana» ⁵².

El desarrollo económico y sus efectos concomitantes (industrialización, terciarización, urbanización, educación, secularización, consumismo, etc.), ampliamente estudiados ⁵³, constituían, en palabras de uno de los teóricos del Régimen, una auténtica revolución permanente que llevaba incoado un desarrollo político ⁵⁴, de tal manera que «una discusión sobre el futuro de España —sostenía el profesor Fueyo en 1964— ya no puede ser planteada sobre categorías absolutas que determinan posiciones irreconciliables [...]. El desarrollo económico forzosamente

⁴⁵ R. COTARELO, en la obra colectiva *La transición democrática española*, Madrid, Sistema, 1989, p. 33. R. MORODO, *La transición política*, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 71-72.

⁴⁶ L. LÓPEZ RODÓ, *Memorias*, ob. cit., p. 596.

⁴⁷ B. CROZIER, *Franco, crepúsculo de un hombre*, Barcelona, Planeta, 1980, p. 150.

⁴⁸ Ch. W. ANDERSON, *The Political Economy of Modern Spain*, Madison, U. Wisconsin Press, 1970, p. XI; S. G. PAYNE, *El régimen de Franco*, 488.

⁴⁹ S. G. PAYNE, ob. cit., p. 500.

⁵⁰ E. FUENTES QUINTANA, cit. por LÓPEZ RODÓ, p. 596.

⁵¹ J. FERRATER MORA, cit. por LÓPEZ RODÓ, p. 596.

⁵² V. A. WALTERS, *Misiones discretas*, Barcelona, Planeta, 1978, p. 331.

⁵³ Véanse, entre otros: Ch. W. ANDERSON, ob. cit.; AA VV, *La economía española: 1960-1980*, Madrid, Blume, 1982; J. F. TEZANOS, «Modernización y cambio social en España», en *La transición democrática española*, Madrid, Sistema, 1989.

⁵⁴ J. FUEYO, ob. cit., pp. 21 y 43.

ampliara la tensión de intereses, los nucleará y los llevará a una concurrencia que necesita tener su cauce de solución a través de las instituciones políticas»⁵⁵. La fórmula que postulaba era la constitucionalización del Régimen (definido un tanto barrocammente como «democracia social de desarrollo de impronta verdaderamente española») con un pluralismo dentro del Movimiento⁵⁶. El problema, claro, estaba en los límites que se asignaran a dicho pluralismo.

El propio Franco había afirmado poco antes que «el Movimiento es un sistema y hay un lugar en él para todo el mundo», esto es, el concepto de Movimiento-Comunión sustituía al de Movimiento-Partido. Y al presentar el proyecto de LOE ante las Cortes en noviembre de 1966, la caracterizaría como «una amplia democratización del proceso político [...] los partidos políticos no son un elemento esencial y permanente sin los cuales la democracia no pueda realizarse [...]. No cerramos la puerta a posteriores modificaciones y complementos, pero éstos tendrán que hacerse dentro de los cauces establecidos para evitar peligrosas improvisaciones»⁵⁷. Quizás en este mensaje del Caudillo estaba implícita aquella fórmula estratégica de la Reforma que más tarde, en 1969, invocará el profesor Torcuato Fernández Miranda: *de la ley a la ley*⁵⁸.

Fernández Miranda, catedrático de Derecho Político, iniciado en la política como director general de Enseñanza Media (bajo J. Ruiz Giménez) y de Enseñanza Universitaria (bajo J. Rubio), había sido designado por Franco, en 1960, tutor del príncipe Juan Carlos⁵⁹. Autor, entre otros trabajos, de los libros *La justificación del Estado* (1946), *El concepto de lo social y otros ensayos* (1951) y del texto oficial de formación política en bachillerato para todo el país, *El hombre y la sociedad* (1961), será nombrado en octubre de 1969 (cambio de gobierno que supuso el desplazamiento de los «azules» de la burocracia falangista por los «grises» de la tecnocracia opusdeísta) ministro Secretario General del Movimiento, «en cuyo cargo —según Palacio Attard— mantuvo un relativo talante aperturista, que contrastaba con anteriores posturas suyas más rígidas», postulando la posibilidad de (en palabras del propio Fernández Miranda) «varias formas de entender y servir con fidelidad a nuestros Principios Fundamentales» y «un pluralismo ideológico [en el que] hay una solapada tentación de ruptura»⁶⁰. Glosando los poderes del Jefe del Estado, según la LOE, estimaba Fernández Miranda que «conocen las

⁵⁵ *Ibid.*, pp. 46-54.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 56.

⁵⁷ F. FRANCO, *Discursos y mensajes del jefe del Estado (1964-67)*, Madrid, 1968, cit. por PAYNE, p. 535.

⁵⁸ V. PALACIO ATTARD, *Juan Carlos I y el advenimiento de la democracia*, Madrid, Espasa-Calpe, 1989, pp. 28 y 68; C. SECO SERRANO, *Juan Carlos I*, Madrid, Anaya, 1989, p. 85.

⁵⁹ SECO SERRANO opina que «su papel resultaría decisivo en la transición, aunque, por lo pronto, precisamente su fluctuante maquiavelismo, trocado en aspereza cuando lo creía necesario, no le atraía muchas adhesiones [...]» (ob. cit., p. 72).

⁶⁰ V. PALACIO ATTARD, ob. cit., p. 69; Declaraciones de FERNÁNDEZ MIRANDA en *ABC*, 11 de enero de 1970; la promoción a ministro de FERNÁNDEZ MIRANDA también se la atribuye LÓPEZ RODÓ, en *Memorias*, p. 99.

naturales limitaciones» y, en todo caso, «son menos importantes que la condición histórica, por todos reconocida, de Caudillo de la Nación española en una de las crisis más graves de su historia». Aunque reconoce que, según la Ley de Sucesión, la Jefatura del Estado puede revestir tres formas (Caudillaje, Regencia, Monarquía), considera a la primera «un título excepcional de autoridad, individualizado, y en este sentido irrepetible», y a la segunda «un título de autoridad de carácter provisional y temporal»⁶¹. La decisión de Franco, en 1967, de relevar al vicepresidente del gobierno, el capitán general Muñoz Grandes, por el almirante Carrero Blanco, fue un claro signo de orientación hacia la reinstauración monárquica, que eventualmente neutralizaba las presiones «regencialistas»⁶². Las rivalidades internas del Régimen, «fluidas y a veces superpuestas» (Payne) entre monárquicos y regencialistas, por una parte, y entre reformistas y tecnócratas, por otra, se dirimió en principio en favor de los monarco-tecnócratas dirigidos por Carrero y López Rodó.

El porvenir de España, para ellos —escribe S. G. Payne—, quedaría asegurado no por los proyectos reformistas o semi-falangistas, sino por medio de la completa institucionalización de la monarquía. Intentaron garantizar la sucesión logrando que se reconociese heredero a Juan Carlos mientras Franco aún viviera, al mismo tiempo que se esforzaron por desmantelar el Movimiento. El resultado sería una estructura autoritaria racionalizada, moderna y progresista, dirigida por la tecnocracia y coronada por la monarquía⁶³.

Por su parte, López Rodó no ha dejado de insistir en su intencionalidad reformista o evolucionista, excluyendo de la misma, aparentemente, a José Solís y, más extraño aún, a Fernández Miranda:

No faltaba sino proseguir en la línea de una progresiva adaptación de las instituciones políticas a las realidades sociales. En esta dirección empujamos algunos ministros, principalmente Castiella, Fraga, López Bravo, Lora Tamayo, Oriol, Silva Muñoz y yo, que teníamos clara conciencia de servir mejor a la evolución pacífica desde dentro y no extramuros del Régimen [...]. Mi conducta tomó como punto de partida la aceptación realista y leal del régimen de Franco. Frente a las posturas inmovilistas procuré contribuir a su evolución [...] ⁶⁴.

La línea reformista más decidida la representaba, sin duda, Fraga, quien ya en 1963 había presentado a Franco un proyecto de Constitución, similar en algunos aspectos a lo que sería la LOE, introduciendo una mayor representatividad y responsabilidad en las Cortes, con Cámara de Procuradores elegida democráticamente, y con funciones legislativas y de control del gobierno⁶⁵. Su salida del

⁶¹ T. FERNÁNDEZ MIRANDA, *Separata*, (Madrid, Doncel, 1967) a *El hombre y la sociedad*, pp. 12-14.

⁶² L. LÓPEZ RODÓ, *La larga marcha...* ob. cit., p. 351.

⁶³ S. G. PAYNE, ob. cit., p. 525. El autor puntualiza que el propio LÓPEZ RODÓ no se oponía a todos los objetivos de los reformistas.

⁶⁴ L. LÓPEZ RODÓ, *Memorias*, pp. 596-597.

⁶⁵ S. G. PAYNE, p. 528; L. LÓPEZ RODÓ, pp. 397-400.

gabinete en la crisis de 1969 —para Carrero, tras la Ley de Prensa (1966), Fraga era «un liberal peligroso»⁶⁶— que se resolvería con el «gobierno monocolor» de los tecnócratas, fue el inicio de una reconversión ideológica de sus posiciones hacia objetivos plenamente democráticos. En su obra de 1971, *El desarrollo político*, escribirá:

Ha llegado el momento de que nuestra sociedad camine sobre sus propios pies, de que el pueblo español sea declarado mayor de edad, de que empecemos a vivir alejados de nostalgias del pasado y de los miedos irracionales respecto del futuro [...]. Hay un marco institucional abocetado; pero ahora hay que cumplirlo y desarrollarlo de buena fe, ampliarlo y flexibilizarlo con generosidad, meter las fuerzas vivas del país a jugar dentro, y no fuera del sistema. España necesita, con urgencia, un claro compromiso con el desarrollo político, y, para ello, un decidido plan de reformas⁶⁷.

Fraga consideraba urgentes la regulación de las asociaciones políticas, el sistema electoral, el régimen local y la reforma de las Cortes. Planteaba, asimismo, la necesidad de las reformas concordataria, fiscal, educativa y empresarial. En diversas conferencias y artículos en 1971-72, iría perfilando una teoría del centro, de la legitimidad y de la representación, que completarían el marco teorico-político de su concepción reformista⁶⁸. Continuando algunos esquemas previamente elaborados, entre otros, por los profesores Carlos Ollero y Luis Díez del Corral, analizará el problema de la Monarquía como forma de Estado:

Hoy no puede haber, en definitiva, más Monarquía, que la basada en una *función social* [...]. La Monarquía puede prestar, en las sociedades en transición, unos servicios incomparables, si logra constituirse en el centro seguro de un sistema dinámico, como *árbitro*, como *moderador*, como *integrador* y como garantía de un proceso de *reforma social* [...]. La Monarquía ha de acompañar a la sociedad en su ser dinámico, y servirle precisamente de regulador de los cambios, y de garantía en un proceso de reformas⁶⁹.

El año 1969, como ha señalado Morodo, sería un año políticamente clave (estado de excepción, designación del príncipe Juan Carlos como sucesor, sucesivas tentativas asociacionistas, gobierno monocolor tecnocrático...) que marca el comienzo de la *pre-transición*⁷⁰. Desde el punto de vista histórico, se inicia el *ocaso del régimen*⁷¹.

Consolidada la «Operación Príncipe», propiciada por el tándem Carrero-López Rodó, quedaban marginadas las veleidades regencialistas, arrastrando incluso al reformismo de Fraga. El «pluriformismo» del Movimiento se concretó en el

⁶⁶ S. G. PAYNE, p. 567.

⁶⁷ M. FRAGA IRIBARNE, *El desarrollo político*, ob. cit., pp. 40-41.

⁶⁸ M. FRAGA IRIBARNE, *Legitimidad y representación*, Barcelona, Grijalbo, 1973.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 274.

⁷⁰ R. MORODO, *La transición política*, p. 84.

⁷¹ S. G. PAYNE, ob. cit., p. 565.

Estatuto de Asociaciones que permitiría el nacimiento de algunos grupos, desde la extrema derecha (Fuerza Nueva de Blas Piñar) hasta el centro-derecha homologable con la democracia (Acción Política de Pío Cabanillas y L. Calvo Sotelo, y Reforma Social Española de M. Cantarero del Castillo). Los excesos retóricos no desaparecerían totalmente, pero todo quedó en agua de borrajas por el escaso entusiasmo que Carrero y el propio Franco mostraron por el asociacionismo ⁷². Sin embargo, un grupo de jóvenes reformistas (Ortí Bordás, Martín Villa, Suárez...) comenzó a presionar, dentro del Movimiento, en favor de un sistema más representativo.

El impacto de ciertos escándalos financieros (Matesa, Reace), el comienzo de la crisis económica y el aumento de la actividad huelguística, especialmente notable desde 1972 ⁷³; la reactivación de la oposición antifranquista (política, estudiantil, eclesiástica) y el terrorismo, frustrarán los planes tecnocrático-autoritarios del gobierno.

Carrero, siempre aleccionado por López Rodó, presentó a Franco en 1971 un memorándum instándole a nombrar un presidente del gobierno. El Caudillo pospuso tal decisión hasta 1973, pero accedió a clarificar los términos de la sucesión (decreto de 15 de agosto de 1971), que propiciaría un debate público académico sobre los poderes de la Corona ⁷⁴.

En un conocido trabajo de 1973, Luis García San Miguel analizaba sociológicamente las corrientes políticas dentro del Régimen, clasificándolas en tres grupos (evolucionistas, inmovilistas, involucionistas) y enunciaba la siguiente hipótesis:

Si se impusieran los evolucionistas, el tránsito hacia una democracia capitalista parece muy probable. El modelo sería, curiosamente, el sistema político de la restauración, que algunos recuerdan en sus declaraciones. Entraríamos en el neocanovismo: un ejecutivo fuerte, presidido por el Rey y unos partidos de notables sometidos al ejecutivo. López Rodó y Fraga, u otros semejantes a ellos, serían los Cánovas y Sagasta versión sociedad industrial. El socialismo democrático terminaría siendo admitido. No habría violencias, pues es evidente que si el poder quisiera la transición a la democracia sería muy fácil lograrla ⁷⁵.

Los evolucionistas del Régimen (reformistas desde el poder) eran la única corriente que hacía plausible el cambio político, mediante un proceso de reforma legal (autorreforma), augurando un futuro entendimiento con los reformistas de la oposición.

También en 1973 el profesor Carlos Ollero, en las conclusiones finales de un trabajo suyo, abundaba en los mismos supuestos:

Los Principios del Movimiento, por su amplitud y generalidad, no suponen obstáculo

⁷² *Ibid.*, pp. 571-572.

⁷³ *Ibid.*, p. 579.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 605. La exposición más clara de la polémica sobre los poderes del Rey se encuentra en V. PALACIO ATTARD, ob. cit., pp. 36-46.

⁷⁵ L. G. SAN MIGUEL, *Teoría de la transición*, pp. 44-45.

infranqueable para iniciar y avanzar muy considerablemente en un verdadero desarrollo político; por lo demás, existen fórmulas legales apropiadas para su adaptación a las etapas culminadoras. Sería políticamente irrazonable no deducir que la vía del desarrollo político democrático que se prevé ha de fundamentarse en el acatamiento del orden constitucional del que forma parte el procedimiento de desarrollo por la Reforma que se preconiza ⁷⁶.

La alternativa de los años siguientes, 1974-76, entre las diversas modalidades de la *reforma* (Arias, Arias-Fraga, Suárez) y de la *ruptura* (Junta Democrática, Plataforma Democrática, Coordinación Democrática), se resolvería finalmente, como se pondrá de manifiesto en otros capítulos de esta obra, mediante una «estrategia del consenso» que se concretará en una *reforma pactada*. Como ha explicado el profesor Morodo,

Si la muerte de Carrero dejaba al franquismo sin cabeza visible continuista, la muerte de Franco traslada el centro del poder a la Corona. La voluntad regia, a pesar de las instituciones vigentes, constituirá así el eje de la transición: no será sólo, a partir de ahora, un poder moderador, sino un aglutinante global del proceso y de la dinámica política española. El poder franquista, como poder total, que se servía de las instituciones, dejaba un vacío que las instituciones —sin credibilidad y sin operatividad en la sociedad española— remitían, de hecho, al poder real. Se mantendrán como instituciones formales y, desde ellas, se hará la transición, pero eran ya incapaces de, por sí, neutralizar y subordinar a la Corona. El franquismo, por naturaleza, como he indicado, acaba con Franco ⁷⁷.

A modo de conclusión, muy sumariamente, podemos establecer las siguientes hipótesis:

1. El franquismo, especialmente en sus postrimerías, se ajusta cabalmente al modelo de *régimen autoritario* que ha descrito, entre otros, el profesor Linz.
2. Además de las características señaladas para dicho modelo, hay que subrayar la de su carácter «biodegradable», a diferencia de los sistemas totalitarios. Esto es, la posibilidad de generar en su seno procesos evolucionistas o de «autorreforma» que transformarán al régimen, gradual pero inevitablemente, en una democracia.
3. Cabe destacar, por último, algunas especificidades de la *pre-transición* en el caso español: su carácter eminentemente político y moderado, en un país con escasa cultura democrática; el centripetismo ideológico de los principales grupos reformistas; la neutralidad de las fuerzas armadas y, especialmente, un destacado rol de la Corona, tanto en sus funciones árbitro-moderadoras como en las político-decisorias.

⁷⁶ C. OLLERO, «Desarrollo político y constitución española», *Boletín Informativo de Ciencia Política*, 13-14, Madrid, 1973, p. 26.

⁷⁷ R. MORODO, ob. cit., p. 95.

2. La dinámica de la legitimidad en el discurso político de la transición

RAFAEL DEL ÁGUILA

I. Introducción: legitimidad y transición

La íntima vinculación de «lo legítimo» con estándares valorativos ha convertido en corrientes definiciones del término cuyo principal objetivo es aclarar el proceso a través del cual se crea la legitimidad. Así, la fuerza de una pretensión de legitimidad descansaría en su capacidad de invocar con éxito ciertos valores y fundamentos externos a, e independientes de, la mera opinión del que sostiene aquella pretensión. Esto es, una acción o una institución resultan legítimos cuando pueden invocar alguna fuente de autoridad o legitimidad más allá de ellos mismos que los justifica ¹. De este modo, una huelga general o una manifestación callejera, la reforma de una ley o la negociación entre varios partidos políticos sobre una

¹ Cf., por ejemplo, J. H. SCHAAR, «Legitimacy in the Modern State», en W. CONNOLLY (comp.), *Legitimacy and the State*, Oxford, Basil Blackwell, 1984, pp. 107 ss.; también H. F. PITKIN, *Wittgenstein and Justice*, Berkeley, Los Angeles y Londres, University of California Press, 1973, pp. 280 ss.

normativa electoral, pueden remitir su pretensión de legitimidad a los más diversos estándares valorativos: la libertad de expresión, la transparencia del proceso de decisión política, la estructura legal vigente, la igualdad de oportunidades entre la pluralidad de opciones ideológicas, etc. El que, a su vez, ese estándar valorativo sea problematizado o requiera de ulterior justificación, es un problema que concierne en cada caso al grado en que determinados valores estén o no inscritos en la cultura política de una población, sean centrales o hegemónicos en ella, etc. Pero, sea como fuere, este hecho supone que la legitimidad se halla estrechamente vinculada a la idea de justificación racional y de consenso en torno a valores compartidos por la comunidad². Por esta razón, la idea de justificación argumentativa y de referencia a valores ocupa un lugar importante en el análisis que sigue, articulándose ambas dentro de la dinámica de la transición como aspiración y búsqueda de fundamento legítimamente para las distintas opciones políticas y estratégicas.

Como toda transición política, la nuestra constituyó un proceso de «institucionalización de la incertidumbre», de la falta de fijación de las distintas opciones estratégicas, de plasticidad y de intervención de la Fortuna en grado superlativo³. Todo pudo ser de otra manera, no hubo «fuerza del destino» ni tragedia griega, sólo posibilidades actualizadas por los actores. Tampoco hubo indeterminación absoluta y sí un marco contextual específico aunque pleno de azar, elección y estrategias. Muy posiblemente este carácter abierto de los procesos de transición los convierte en esencialmente impredecibles y sujetos a dinámicas en las que la aparición de lo inesperado es la regla, mientras la regularidad del comportamiento constituye la excepción⁴. Pero es precisamente esa estructura abierta la que nos permite apreciar, acaso mejor que en ningún otro fenómeno político, la esencial dinamicidad de los argumentos legitimantes.

² En estos momentos no interesa entrar en la polémica de si nos hallamos realmente ante una justificación racional (J. HABERMAS, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, 1968), o bien una justificación basada exclusivamente en los valores convencionales de nuestra tradición cultural occidental cuya defensa constituiría, por otro lado, la única posibilidad de racionalidad (R. RORTY, *Consequences of Pragmatism*, Sussex, The Harvester Press, 1982), o ante una justificación basada, sí, en valores de nuestra tradición, pero adecuadamente recuperados por nuestra capacidad de «phronesis» (A. MCINTYRE, *After Virtue*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1984) o ante una justificación cuyo argumento legitimante último está en ciertas referencias formales y convencionales concernientes a nuestra esfera pública (H. ARENDT, *Between Past and Future*, Harmondsworth, Penguin, 1968). Lo que específicamente buscamos es una descripción de los canales a través de los cuales se produjeron las distintas fórmulas de legitimación en la transición española y no una discusión crítica sobre su estatus epistemológico.

³ Véanse, por ejemplo, G. O'DONNELL y P. C. SCHMITTER, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*, Baltimore y Londres, Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 3 ss.; A. PRZEWORSKI, «Some Problems in the Study of the Transition to Democracy», en G. O'DONNELL y P. C. SCHMITTER, *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*, Baltimore y Londres, Johns Hopkins University Press, 1986, p. 58, etc.

⁴ Quizá por eso los modelos del «rational choice» o del estructuralismo resultan a veces tan pobres en su capacidad de explicación, comprensión y predicción de estos procesos. Cf. R. del ÁGUILA, «El problema del diseño político de la transición», *Documentación Social*, núm. 73, oct.-dic. de 1988, pp. 25 ss.

Las páginas que siguen intentan mostrar el *poder* que la *legitimidad* tuvo en el condicionamiento de las distintas estrategias del proceso de transición, así como comprender la razón por la que la *legitimidad del poder*⁵ resultante debe en buena parte su legitimidad vigente a aquel proceso en el que tuvo su origen.

II. Crisis de legitimidad y construcción de una alternativa al franquismo

Es un lugar común, por otra parte bastante razonable, sugerir que un proceso de transición al pluralismo suele venir precedido de dos importantes desarrollos interrelacionados: un cambio en la estructura económica y social y una crisis en la legitimación autoritaria del régimen anterior⁶. Parece que el caso de la transición española ofrece un importante apoyo a esta tesis.

En efecto, la España de los sesenta y los setenta sufrió toda una serie de cambios económicos, de transformaciones de la estructura social, un paulatino incremento del desarrollo urbano, la aparición de nuevas clases medias, una creciente interconexión económica y cultural con Europa, etc., que indudablemente favorecieron un proceso de secularización, una transformación de las identidades sociales y culturales, un cambio de valores, una modernización de la sociedad y de la cultura política, al menos en ciertas zonas clave, etc.⁷. Todo ello parecía apuntar a la formación gradual de lo que Almond y Verba denominaron una «cultura cívica»⁸, esto es, al surgimiento, adecuado a un cierto nivel de desarrollo económico y social, de una serie de valores y creencias que hacen posible o facilitan la aparición y el funcionamiento de un régimen democrático. No obstante, conviene ser cauto a este respecto porque, efectivamente, la relación entre cambio social, cambio de valores, crisis de legitimidad y procesos de transición, está lejos de ser automática, como demostraría, entre otros muchos ejemplos posibles, el que países con un grado de desarrollo económico y social superior al de, pongamos por caso, Grecia o Portugal, no hayan conseguido por ello un mayor éxito en sus procesos de transición al pluralismo⁹. Existen demasiados factores implicados como para hacer recaer el peso de la determinación del proceso en uno solo.

⁵ Sobre la «legitimidad del poder» y el «poder de la legitimidad» cf. V. MATHIEU, «Légitimité et Pouvoir» en A. MOULAKIS (comp.), *Legitimacy/Légitimité*, Proceedings of the Conference held in Florence June 3/4, 1982, Berlín, Nueva York, European Institute, Walter de Gruyter, 1986, pp. 15 ss.

⁶ Cf., por ejemplo, S. GINER, «Political Economy, Legitimation and the State in Southern Europe», en G. O'DONNELL, P. C. SCHMITTER y L. WHITEHEAD (comps.), *Transitions from Authoritarian Rule. Southern Europe*, Baltimore y Londres, Johns Hopkins University Press, 1986, p. 35.

⁷ Cf., por ejemplo, J. M. MARAVALL y J. SANTAMARÍA, «Political Change in Spain and the Prospects for Democracy» en J. O'DONNELL, P. C. SCHMITTER y L. WHITEHEAD (comps.), ob. cit., pp. 72 ss.

⁸ Cf. G. ALMOND y S. VERBA, *La cultura cívica*, Madrid, Euroamérica, 1970.

⁹ Una crítica reveladora de los supuestos etnocéntricos del análisis de ALMOND y VERBA en R. INGLEHART, *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, Madrid, Centro de Investiga-

Pero sea como fuere, de lo que no parece haber duda es de que la crisis de legitimidad del régimen autoritario constituye un elemento crucial para la puesta en marcha de un proceso de transición a la democracia. De hecho, los autoritarismos, al menos en el sur de Europa, han tenido su «talón de Aquiles» en la dificultad para fundamentar su legitimidad en valores y concepciones del mundo que, desde la derrota del fascismo, habían caído en un amplio descrédito en Occidente¹⁰. Esto explicaría, en buena parte, los esfuerzos del franquismo por acudir a nuevas formas de legitimidad tales como la eficacia tecnocrática o la paz para justificar el papel y la autoridad del dictador, la necesaria represión de los conflictos y el pluralismo, etc. Y, en cierta medida, esta estrategia caló de manera duradera en la población española.

El equilibrio mantenido a lo largo de los años por dos valores cruciales como son los de la paz y la justicia, nos dará una idea de lo que queremos decir¹¹:

	1966	1970	1975	1975	1976
Paz (%)	57	62	45	39	36
Justicia (%)	14	15	23	26	27

La paz era un valor crucial y, aunque pierde fuerza apreciablemente en favor de la justicia y otros valores conexos durante la década descrita en el cuadro, su importancia en el conjunto de la cultura política es innegable. Sin embargo, también lo es el paulatino cambio de valores que se hace a cada paso más y más profundo. Así, a mitad de la década de los setenta, el 77 % de la población opinaba que lo más importante en nuestro país era «mantener el orden y la paz», pero, al tiempo, un 75 % de los encuestados opinaba que «cada cual tiene derecho a pensar lo que quiera» y un 58 % afirmaba que «lo que está haciendo falta en España es cambiar muchas cosas»¹². Esta ambivalencia probablemente reflejara el hecho de que, durante aquellos años, coexistía una aceptación pasiva del régimen autoritario con el surgimiento de valores y actitudes de tolerancia¹³. De hecho, esto suponía

ciones Sociológicas, 1991. Cf. también P. C. SCHMITTER, «An Introduction to Southern Europe Transitions from Authoritarian Rule», en G. O'DONNELL, P. C. SCHMITTER y L. WHITEHEAD, ob. cit., pp. 7 ss.

¹⁰ Cf., por ejemplo, S. GINER, ob. cit.; también G. O'DONNELL y P. C. SCHMITTER, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore y Londres, Johns Hopkins University Press, 1986.

¹¹ Las fuentes para la elaboración de este cuadro en R. LÓPEZ PINTOR, «El estado de la opinión pública española y la transición a la democracia», *REIS*, núm. 13, enero-marzo de 1987, p. 22; A. LÓPEZ PINA y E. LÓPEZ ARANGUREN, *La cultura política de la España de Franco*, Madrid, Taurus, 1976.

¹² *Ibid.*, pp. 126 ss.

¹³ *Ibid.*, pp. 92 ss.; R. LÓPEZ PINTOR y R. BUCETA, *Los españoles de los años setenta: una versión sociológica*, Madrid, Tecnos, 1975; R. LÓPEZ PINTOR, «Los condicionamientos socioeconómicos de la acción política en la transición española», *REIS*, núm. 15, 1981, etc.

un importante proceso de socavamiento de los valores más importantes del régimen anterior. En pleno año 1973, cuando estas opiniones, no hay que olvidarlo, eran ilegales, un 74 % de los encuestados se mostraban de acuerdo con la libertad de prensa, un 71 % con la religiosa, un 56 % con la sindical, etc.¹⁴. Como resultado de este proceso de deslegitimación, el valor positivo del cambio político va imponiéndose de forma que a la muerte del general Franco un 61 % de los españoles deseaban que lenta (39 %) o rápidamente (22 %) las cosas cambiaran y se llegara a un régimen democrático¹⁵.

¿Es entonces el proceso de cambio cultural y la deslegitimación del régimen autoritario los que determinan la génesis y el desarrollo de los procesos de transición a la democracia? Recientemente A. Przeworski ha puesto en duda el que la legitimación (o la deslegitimación si se prefiere) posea tal fuerza determinante. En primer lugar, porque, según este autor, la legitimidad es reducible a algo distinto y es determinada por otros procesos¹⁶. En segundo lugar, porque la erosión de legitimidad no es un factor necesario y suficiente para el cambio político¹⁷. En efecto, la legitimidad, a su parecer, es sólo un elemento lateral en la supervivencia del régimen, puesto que lo que importa para la estabilidad de un sistema de dominación es la presencia o ausencia de alternativas preferibles. Así, la pérdida de legitimidad de un régimen autoritario sin que exista una alternativa al mismo viable, coherente y organizada, no produce consecuencias políticas transformadoras. Sin una alternativa, los individuos aislados no tienen elección posible aun cuando consideren más legítimo un régimen político distinto del existente.

Ahora bien, ¿no forma parte de todo proceso deslegitimador cuando éste concierne a valores políticos centrales el *intento* (o, quizá sería mejor decir, *los intentos*) de creación de alternativas viables y coherentes? ¿Y no tendrían tales intentos un éxito tanto mayor cuanto más profunda y extensa fuera la deslegitimación? Es innegable, con todo, que en la creación de alternativas el poder condicionante del contexto económico, social y político tanto nacional como internacional juega un papel crucial. En el caso español, por lo demás, tanto el asesinato de Carrero Blanco como la muerte del dictador tuvieron probablemente mucha importancia para el aumento en la viabilidad de las alternativas de transición. Pero,

¹⁴ Cf. J. J. LINZ, M. GÓMEZ REINO, F. A. ORIZO y F. A. VILA: *Informe sociológico sobre el cambio político en España*, Madrid, FOESSA, Euroamérica, 1981, pp. 621-2; también J. M. MARAVALL, *La política de la transición, 1975/1980*, Madrid, Taurus, 1981, p. 34.

¹⁵ Cf. J. J. TOHARIA, *Cambios recientes en la sociedad española*, Madrid, IEE, 1989, p. 62. Según datos obtenidos retrospectivamente en 1980, un 47 % de los encuestados deseaba que tras la muerte de Franco las cosas cambiaran poco a poco. Cf. R. LÓPEZ PINTOR, *La opinión pública española: del franquismo a la democracia*, Madrid, CIS, 1982, p. 63.

¹⁶ Cf. A. PRZEWORSKI, «Material Basis of Consent: Politics and Economics in an Hegemonic System», *Political Power and the Social System*, núm. 1, 1980.

¹⁷ Cf. A. PRZEWORSKI, «Some Problems in the Study of the Transition to Democracy», en G. O'DONNELL, P. C. SCHMITTER y L. WHITEHEAD, *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*, Baltimore y Londres, Johns Hopkins University Press, 1986, p. 50 ss.

también es cierto, que en la España de los sesenta y los setenta todo un conjunto de movimientos sociales y políticos coadyuvieron, sobre el telón de fondo de los cambios económicos, sociales y culturales, tanto al proceso de deslegitimación como a la creación de alternativas y salidas a la crisis política.

En este sentido, el movimiento obrero, el movimiento estudiantil, los movimientos nacionalistas, etc., jugaron un papel crucial en el proceso de deslegitimación del franquismo, en el fracaso del continuismo y en la preparación de opciones políticas y estrategias viables con posibilidades de futuro ¹⁸.

Durante los sesenta se produce un claro incremento de la protesta obrera. Así, mientras de 1963 a 1967 la protesta de carácter político constituye el 4 % del total de acciones de tal tipo, en el período 1968/1974 el dígito sube hasta alcanzar un 45,4 %. Durante este último período la represión del régimen se acentúa considerablemente, pero esta respuesta evidencia paulatinamente su carácter inútil y provoca un creciente descontento no sólo entre la población general sino entre las élites económicas, la Administración pública, las clases medias, etc. Se ponía de manifiesto el riesgo de que la crisis de la dictadura desembocara en una catástrofe social y económica para esos sectores sociales ¹⁹. De hecho, el movimiento obrero estaba ganando fuerza tras la represión. Las huelgas ilegales se incrementan en un 84 % entre 1972 y 1973 y un 63 % entre 1973 y 1974 ²⁰. Tras la muerte de Franco, el número de horas de trabajo perdidas en 1976 asciende a 156 millones ²¹. Sólo en el primer trimestre del citado año se perdieron un número de horas de trabajo 3,5 veces superior al correspondiente a todo el año 1975 ²². Lo mismo que hasta aquí se ha señalado respecto del movimiento obrero podría decirse de las acciones de masas globalmente consideradas ²³.

En estas circunstancias, el viejo equilibrio entre las distintas facciones del régimen, que ya venía siendo socavado por los cambios económicos y sociales de la década precedente, se deteriora, al tiempo que se produce un estrechamiento del apoyo social que reciben ²⁴. La crisis del bloque dominante, su incapacidad para resolver los problemas sociales y políticos, para adaptarse a circunstancias nuevas y cambiantes, la desintegración de equilibrios y apoyos, etc., unida al aumento de la

¹⁸ Cf. J. M. MARAVALL, «La transición a la democracia», *Sistema*, núm. 36, mayo de 1980, pp. 77 ss.; J. CASANOVA, «Modernization and Democratization: Reflections on Spain's Transition to Democracy», *Social Research*, núm. 50, 4, invierno de 1983, pp. 937 ss.; J. SANTAMARÍA, «Transición controlada y dificultades de consolidación: el ejemplo español» en J. SANTAMARÍA (comp.), *Transición a la democracia en el Sur de Europa y América Latina*, Madrid, CIS, 1981, pp. 386 ss.

¹⁹ Cf. J. M. MARAVALL, ob. cit., pp. 71 ss.

²⁰ Cf. J. M. MARAVALL, «La alternativa socialista. La política y el apoyo electoral del PSOE», *Sistema*, núm. 35, marzo de 1980, pp. 9 ss.

²¹ Cf. J. M. MARAVALL, *La política de la transición*, cit., p. 28; también J. M. MARAVALL, *Dictadura y disenso político*, Madrid, Alfaguara, 1978.

²² *Ibid.* y C. HUNEEUS, «La transición a la democracia en España: dimensiones de una política consociacional» en J. SANTAMARÍA (comp.), ob. cit., p. 269.

²³ Cf. J. VIDAL BENEYTO, *Del franquismo a una democracia de clase*, Madrid, Akal, 1977, pp. 102 ss.

²⁴ Cf. J. M. MARAVALL y J. SANTAMARÍA, ob. cit., pp. 76-7.

combatividad de la oposición y sus organizaciones, configura al unísono un panorama de crisis que produce un constante y doble proceso de socavamiento de legitimidad en el régimen y de creación de las condiciones para el surgimiento de una alternativa.

Por otro lado, la lucha política de oposición tenía también unas características peculiares. En opinión de V. Pérez Díaz la cultura política de la clase obrera se había formado en torno a experiencias y luchas concretas (convenios, etc.) y sobre la base de organizaciones locales con amplio margen de autonomía²⁵. Creo que esta imagen puede ser adecuada a la descripción de las prácticas políticas de oposición en general, ya se produjeran éstas en el barrio, la Universidad, los Institutos, o cualquier otro lugar.

Aun cuando la clandestinidad obligaba a utilizar un considerable grado de centralismo en la toma de decisiones, éste era en muchas ocasiones desbordado por las circunstancias. Aun cuando la manipulación y el secretismo no estaban ausentes de esas prácticas, la reivindicación de valores ligados a la publicidad, al convencimiento por la argumentación o a la transparencia, actuaban como contrapeso. Por lo demás, la lucha local por reivindicaciones concretas exponía a los integrantes de los más diversos colectivos al contacto directo con la discusión pública sobre intereses comunes, con el conflicto, el diálogo y la acción concertada. En este sentido, pese al autoritarismo de ciertas organizaciones clandestinas, los argumentos legitimadores de mayor peso fueron aquéllos ligados a valores democráticos, de apertura, de cambio, de participación, de justicia, etc. Se suponía que la existencia de procesos autoritarios o no democráticos ligados a la oposición podían, primero, ser denunciados con transparencia en los espacios públicos de configuración de la política de oposición y, segundo, no eran más que los males a los que la clandestinidad obligaba: tan pronto como se consiguiera una democracia desaparecerían las cautelas de ausencia de transparencia o de centralización que, lamentablemente, de vez en cuando aparecían en la praxis de protesta. No parece exagerado decir que todo lo que se esperaba de participativo de la democracia futura tuvo su caldo de cultivo en las experiencias políticas conflictivas y asamblearias de estos movimientos durante las dos últimas décadas²⁶.

No obstante, las propias condiciones de las luchas políticas bajo el franquismo hicieron que en muchas ocasiones la experiencia y la cultura políticas de los distintos sectores sociales implicados directa o indirectamente en ellas fueran locales y limitadas. Si exceptuamos a las minorías militantes (y, a veces, ni siquiera con esta excepción) pocos parecían poseer una visión política de conjunto como no

²⁵ Cf. V. PÉREZ DÍAZ, *Clase obrera, partido y sindicatos*, Madrid, INF, 1979, pp. 19 ss.

²⁶ Naturalmente la tensión entre organizaciones centralizadas y contextos abiertos y participativos creó ciertas ambivalencias. Así, como ha señalado V. PÉREZ DÍAZ («Clase obrera y organizaciones obreras en la España de hoy; política y vida sindical», *Sistema*, 32, septiembre de 1979, pp. 7 ss.) la actitud de la clase obrera frente al fenómeno asambleario ha sido compleja. En datos de 1978, las asambleas son de capital importancia para el 94 % de los obreros, un 78 % asiste regularmente a las mismas, pero un 82 % afirma que sólo unos pocos conocen realmente los problemas de los que se trata y se atreven a intervenir para defender sus puntos de vista y un 56 % se declara partidario del voto secreto.

fuera una vaga idea de oposición (no siempre activa) a la dictadura o la reivindicación de ciertos valores generales y nebulosos. Esto hizo que su posicionamiento político fuera en buena medida muy moderado en la gran mayoría de los casos y esto, desde luego, atañe por igual a todos los escenarios de protesta aunque, como es natural, existan grados. Ni que decir tiene que más allá de estos sectores movilizados la sociedad española era todavía más moderada ²⁷.

Las propias condiciones de la lucha de oposición, la moderación del público implicado, el surgimiento de valores democráticos, etc., fueron haciendo que, poco a poco, los distintos sectores de la oposición al franquismo fueran convergiendo en una serie de mensajes democráticos y democratizantes que respondían y creaban a un tiempo un refuerzo de la legitimación a través de valores argumentativos tales como libertad, autonomía, pluralismo, diálogo, etc. Santos Juliá ha llamado la atención recientemente sobre el hecho de que la clase obrera, que había debilitado durante la República los fundamentos de la democracia, se convertía en el caso actual tanto por la praxis de sus organizaciones como por su discurso ideológico en uno, si no el más sólido, de sus posibles fundamentos ²⁸. La extensión e intensidad de la cultura política democrática en la oposición y la pretensión de legitimidad con referencia casi exclusiva a sus valores, han constituido uno de los catalizadores más importantes tanto en la crisis de legitimidad del franquismo como en la puesta en disposición de las distintas opciones políticas para lograr la formación de una alternativa viable, coherente y organizada al régimen autoritario.

III. Legalidad y legitimidad en los inicios de la transición

El análisis que J. J. Linz realizó hace años sobre el régimen autoritario español constituye hoy un clásico ²⁹. Como se recordará, una de las características más salientes del mismo consistía en la especificación dentro del bloque dominante del franquismo de una considerable fragmentación en corrientes, opciones ideológicas, fuentes de legitimidad, etc. (falangistas, tecnócratas, Opus Dei, militares, tradicionalistas...). Si a ello añadimos el concepto de «semioposición» ³⁰ que algunos grupos y personalidades mantuvieron en el interior del régimen, el cuadro resultante está lejos de ser unitario o monolítico políticamente hablando. De hecho, posiblemente fue esta fragmentación la que mejor coadyuvó a que el dictador cumpliera un papel arbitral crucial entre las distintas corrientes y opciones, y, en

²⁷ Cf. J. M. MARAVALL, «La transición a la democracia en España», cit., p. 79.

²⁸ Cf. S. JULIÁ, «Transiciones a la democracia en la España del siglo XX», *Sistema*, 84, mayo de 1988, pp. 39 ss.

²⁹ Cf. J. J. LINZ, «El régimen autoritario: el caso de España» en M. FRAGA, J. VELARDE y S. del CAMPO (comps.), *La España de los años setenta*, vol. III, Madrid, Moneda y Crédito, 1974.

³⁰ Este concepto se debe igualmente a J. J. LINZ, «Opposition to and under an Authoritarian Regime» en R. DAHL (comp.), *Regimes and Oppositions*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1975, pp. 193 ss., 205 ss., 211 ss., etc.

consecuencia, reforzó su propio papel, su eficacia y su legitimidad. Pero, tras su muerte, la fragmentación produjo una auténtica «parálisis decisoria»³¹ y la posibilidad de generar un acuerdo unánime dentro del bloque dominante para enfrentar el problema de la sucesión se evaporó.

Debido a esta situación, no parece descabellada la opinión de C. Huneus según la cual la heterogeneidad política en el seno del franquismo impediría que se aplicara en este caso la dualidad «duros»/«blandos» que G. O'Donnell ha propuesto para el estudio del comportamiento del bloque dominante en las transiciones al pluralismo³². No podríamos entender correctamente la complejidad de papeles y opciones que jugaron las distintas familias franquistas haciendo que su alta fragmentación quede dividida únicamente en dos alternativas: aquellos que no desean cambiar en absoluto frente a aquellos que reconocen la necesidad de cambios profundos. Y, sin embargo, convenientemente restringida, aquella dualidad puede resultarnos muy útil para el análisis del funcionamiento de los argumentos de legitimidad en el proceso de transición.

En efecto, los calificativos «duro» o «blando» o, reformulando los términos para el caso español, continuistas y reformistas, no aluden a atributos fijos de los actores, los grupos o las instituciones, sino a *alternativas estratégicas*, no siempre precisas ni bien definidas en sus límites, debido a la plasticidad y esencial incertidumbre que presiden las situaciones de transición, pero claramente distintas³³.

Sin embargo, existe una dificultad previa. Las referencias a la necesidad de cambio político y de reformas institucionales y al orden y la seguridad, que podrían constituir el elemento diferenciador entre ambas alternativas, pueden encontrarse tanto en el discurso continuista como en el reformista, lo que en un primer momento dificultaría la fijación de ambas opciones estratégicas si nos atenemos únicamente a la literalidad de lo expresado³⁴.

Esta coincidencia parcial entre posiciones demostraría, indudablemente, que incluso aquellos que querían un esencial mantenimiento del régimen autoritario, debido al proceso de deslegitimación aludido en el epígrafe anterior, se veían obligados a intentar fundamentar parte de su legitimidad en los deseos de cambio de la población española; o bien, que incluso aquellos que deseaban el cambio en el

³¹ Cf. C. HUNEUS, *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*, Madrid, CIS, 1985, p. 36.

³² *Ibid.*, p. 27, nota 61.

³³ Cf. G. O'DONNELL y P. C. SCHMITTER, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, cit., pp. 15 ss., 74, nota 1.

³⁴ Veamos una muestra de las referencias de los continuistas al cambio y a la seguridad y la paz: «Nuestro país va a tener, y muy pronto, una fase de reforma política que es inevitable» (M. FRAGA, *Ya*, 18-2-1975). «Estoy por el Movimiento y por la reforma, no por la ruptura y por el caos sin destino definido» (M. FRAGA, *ABC*, 20-6-1975). «La sociedad española está en la vía pacífica a la democracia» (M. FRAGA, *El País*, 5-6-1976). Como puede comprobarse, todas las citas son anteriores al período propiamente reformista que dará comienzo en julio de 1976 con el nombramiento de A. SUÁREZ como presidente del Gobierno.

interior del régimen, exigían también un *quantum* de seguridad y orden. Pero lo cierto es que esta coincidencia parece dificultar nuestra tarea de delimitar en unos y en otros las fuentes de legitimidad en conexión con los elementos esenciales de su discurso político.

No obstante, y pese a ello, es perfectamente posible distinguir ambas posturas en sus rudimentos básicos (aun cuando los límites se mantengan imprecisos) si logramos definir para continuistas y reformistas:

1. Los «programas máximos» tanto legales como políticos del cambio del sistema (lo que prefigura un buen perfil de la «finalidad democrática» que se dice perseguir).
2. Los límites en el reconocimiento de la oposición, en el pacto con la misma y en la «materia pactable», así como los riesgos que se está dispuesto a asumir en el proceso (lo que prefigura el tipo de medios políticos que van a emplearse).
3. El nivel y los grados de verosimilitud y credibilidad en las políticas que plasmarían los dos primeros puntos.

Indudablemente, la mejor encarnación de la política continuista la tenemos en la estrategia del gobierno Arias-Fraga desde finales de 1975 hasta el verano de 1976. En este contexto podríamos afirmar que la pretensión de legitimidad de los continuistas se hallaba fuertemente apegada a la identificación con la legalidad vigente y al mantenimiento de ciertos valores «básicos» del régimen. Es de destacar, en lo que hace a este último aspecto, la continua insistencia en el orden, la paz y la seguridad como los valores centrales de la política continuista. En buena parte la legitimidad de esta alternativa estaba ligada a su capacidad para el mantenimiento del orden público y político y a su capacidad para garantizar, desde una reforma interna del régimen, la construcción de un sistema político estable. Una excesiva apertura pondría en riesgo tanto la legalidad, en su espíritu y en su letra, como esos valores básicos e irrenunciables.

Este hecho produjo una apuesta por una estrategia de cambio restringido cuyo primer y más importante peldaño fue, posiblemente, la negativa frontal al reconocimiento y legalización de la oposición y, en consecuencia, al diálogo y al pacto con ella. La credibilidad de los continuistas en lo que respecta al cambio político, declaraciones públicas al margen, fue prácticamente nula debido, precisamente, a la forma en que se enfocó tanto el programa máximo de reformas como la relación con la oposición. Pero la eficacia con la que se perseguían incluso aquellos valores ligados al orden y la paz era también extremadamente endeble. La elección de la estrategia de cambio restringido desató una dinámica de polarización y generó inestabilidad y violencia políticas, lo que supuso altos costes para todos los actores (el gobierno, pero también la Corona; los reformistas, pero también la oposición, etc.). Se imponía progresivamente la conciencia de que la represión suponía un decremento en la seguridad y en la estabilidad del régimen mismo, mientras la apuesta por una mayor tolerancia parecía mucho menos arriesgada ³⁵.

³⁵ Cf. C. HUNEEUS, ob. cit., pp. 15 ss., 66 ss., etc. HUNEEUS cita en este contexto el axioma de

El fracaso del continuismo para aunar orden, estabilidad, seguridad, por un lado, y cambio, reforma, por otro, hizo que en los últimos tiempos se intentara, con poca fortuna, subrayar el segundo aspecto frente al primero. La Ley de 29 de mayo de 1976 reguladora del derecho de reunión, señalaba en su preámbulo que la nueva ordenación legal de tal derecho respondía a «[...] los deseos de desarrollo ordenado del proceso político hacia unas estructuras de poder plenamente democráticas»³⁶. Pero ya era demasiado tarde. Los continuistas parecían incapaces de garantizar los valores en los que asentaban tanto su legitimidad como la eficacia de su política. Aquellos que en algún momento les apoyaron dejaron de hacerlo y se inició de este modo el paso hacia una nueva fase reformista que recicló y reorganizó las estrategias y los argumentos de legitimidad³⁷.

La nueva opción reformista contaba, en principio, con idéntica legitimidad de origen que los continuistas: la legitimidad de lo legal. Era el suyo un gobierno legal y legítimamente instituido de acuerdo con los procedimientos jurídicos vigentes. El nombramiento de A. Suárez por el Rey les otorgaba, además, una apariencia de continuidad y una identificación con el régimen anterior que era reforzada por el mantenimiento de elementos franquistas en posiciones clave del aparato del Estado: Fuerzas Armadas, policía, sistema judicial, burocracias, gobiernos municipales y provinciales, etc.³⁸. Su primera fuente de legitimidad fue, entonces, la de la legalidad sucesoria y el *statu-quo* político.

El gobierno reformista obtuvo su segunda fuente de legitimidad, no ya de su origen jurídico-político, sino del ejercicio del poder de acuerdo con la estructura legal vigente. Con otras palabras, el ejercicio del poder adquiriría su legitimidad a través de su sujeción a las normas que regulaban su uso. La identificación de la legitimidad de la reforma con la legalidad fue uno de los argumentos más difundidos y repetidos por todos los protagonistas y seguidores de esta opción³⁹.

R. DAHL sobre los costes de la tolerancia y la represión (véase R. DAHL, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971).

³⁶ *Boletín Oficial del Estado*, núm. 130, 31 de mayo de 1976.

³⁷ A esta reorganización de estrategias se apuntaron igualmente ciertos sectores del continuismo. Un buen ejemplo lo constituye la reorganización de la derecha española de la mano de M. FRAGA y que va desde AP, a CD, CP y PP. Su evolución ha resultado ser una de sus principales características. No hay que olvidar, por lo demás, que en 1977-8 para el 69 % del electorado AP era un partido franquista y para un 47 % un partido no democrático. Véase J. R. MONTERO, «AP, CD y CP (1976/86)», en J. SANTAMARÍA (comp.), *Los partidos políticos españoles*, Madrid, CIS, 1987; también J. R. MONTERO, «Los fracasos políticos de la derecha española», *REIS*, núm. 39, julio-septiembre de 1987, p. 11.

³⁸ Cf. J. M. MARAVALL y J. SANTAMARÍA, ob. cit., p. 90.

³⁹ Así, M. HERRERO DE MIÑÓN hablaba de la transición como un proceso «hecho desde la legalidad y sin quiebra alguna de la misma» (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, citado en G. PECES-BARBA, *La elaboración de la Constitución de 1978*, Madrid, CEC, 1988, p. 21). A. SUÁREZ, por su lado, afirmaba: «Hemos aceptado el compromiso de la reforma para engrandecer la legalidad» (*El País*, 15-12-1976). Y, haciendo una referencia a la seguridad del proceso, más que a la vinculación de legalidad con continuismo, el entonces Presidente del Gobierno decía: «no puede existir, ni existirá un vacío constitucional, ni mucho menos un vacío de legalidad» (*ABC*, 11-9-1976). Por otra parte, el reformismo se definía en estrecha vinculación con la legalidad: reformismo es «realizar los cambios con respecto de la legalidad y a través de ella incluso para su modificación» (*UCD. Principios ideológicos y*

Es cierto que este elemento de su estructura de legitimidad fue, también desde un principio, sujeto a crítica y discusión. Se trataba, en efecto, de un difícil equilibrio: reformar y desmontar el régimen heredado desde la legalidad y siguiendo «escrupulosamente» las posibilidades legales y las reglas políticas vigentes. Aun cuando la credibilidad de esta pretensión de legitimidad no logró nunca cotas que cupiera calificar como muy altas, lo cierto es que buena parte de su éxito fue debida al *quantum* de legitimidad que esta identificación recibió gracias a ciertas decisiones de las instituciones franquistas.

Las Cortes aprueban la Ley para la Reforma Política (LRP) y el resultado es en verdad elocuente: 425 votos a favor, 59 en contra y 13 abstenciones. Para obtener este importante apoyo es claro que Suárez buscó un consenso previo en el interior de las diversas familias franquistas⁴⁰. Con ello parecía garantizado en los inicios del proceso la legitimidad del ejercicio de la reforma desde el posicionamiento de los más allegados al régimen. Y esto era importante, porque el peso del continuismo en lugares claves era aún demasiado grande como para que la reforma pudiera permitirse el no contar con los dos principios legitimantes hasta ahora aludidos: el del origen y el del ejercicio, ambos apegados a la estructura jurídicopolítica vigente y a la identificación de lo legítimo con lo legal⁴¹.

No obstante, estos argumentos de legitimidad eran insuficientes por sí mismos porque enmarcaban al reformismo excesivamente cerca del régimen anterior y del propio continuismo, cuyas estructuras de valores legitimantes y estrategias políticas se hallaban sujetas, como hemos advertido, a una aguda crisis. En esta medida, la búsqueda de legitimidad para la reforma requirió de otros instrumentos y otros argumentos. Distinguiremos dos grandes grupos: el de la legitimidad asociada al cambio y a la democracia y el de la legitimidad asociada al orden y la seguridad en el proceso de transición.

Según el primer grupo, la reforma debía personificar los deseos de cambio y democracia de la mayoría de la población, el interés por la integración en Europa y en Occidente y, finalmente, la necesidad de una mayor eficacia en la gestión política resultado de una mayor adecuación entre la estructura social y política real y la oficial⁴². Cambio, democracia, integración y eficacia eran, por tanto, los

modelo de sociedad, Madrid, 1976, p. 6). La posición reformista era entendida como tercera vía entre continuismo y rupturismo, «claramente democrática en sus medios y sus fines, pero respetuosa del concepto de legalidad» (G. MEDINA [secretario general de información de UCD]). Conferencia pronunciada en Sevilla el 23 de mayo de 1977, reproducida en *El Centro, una opción para la democracia*, Serie Testimonios, UCD, Madrid, s. a., pp. 3-4).

⁴⁰ En este momento no nos interesa discutir si esta decisión de los grupos e instituciones continuistas se debió a una consideración «trágica» de los acontecimientos («no había otra salida»), o el importante papel que jugó el apoyo del Rey a los proyectos de reforma, o el tipo de compensaciones extraídas por el apoyo al gobierno. A este respecto cf. J. M. MARAVALL y J. SANTAMARÍA, ob. cit., p. 83; C. HUNEUS, ob. cit., pp. 36 ss.; etc.

⁴¹ Para una problematización de la identificación reforma-legalidad-legitimidad véase R. del ÁGUILA y R. MONTORO, *El discurso político de la transición española*, Madrid, CIS, 1984, pp. 42 ss.

⁴² Veamos unos cuantos ejemplos. «En definitiva, lo que hay que hacer es invertir la pirámide de poder en el sentido de que sea la base la que condicione esas posiciones [políticas], porque sea ella quien

valores manejados por la reforma. En este sentido, al menos aparentemente, el discurso de la reforma y el de la ruptura se adaptaban bastante bien el uno al otro, aun cuando los problemas de ajuste mutuo eran considerables en lo que hacía al contenido específico de cada uno de esos términos y al modo en que sería posible su actualización.

Por otro lado, la afirmación decidida de estos principios y su asunción como argumentos legitimantes suponía el definitivo alejamiento del reformismo con los argumentos de legitimidad de los continuistas y una cierta ruptura de la identificación legitimidad/legalidad al reconocer la superior legitimidad de ciertos valores por encima de los legalmente establecidos. La reivindicación «fuerte» de aquellos valores del cambio y la democracia iniciaba para los reformistas un proceso para el que no había vuelta atrás. Unido a ciertas acciones legislativas y, sobre todo, a las negociaciones con la oposición de las que luego hablaremos, hacían que su posicionamiento no pudiera ser ya completamente legitimado ante los sectores duros del régimen que progresivamente iban perdiendo posibilidades de intervenir en el proceso y sujetarlo a su control ⁴³. Sin embargo, la ruptura abierta con los otros principios legitimantes (la identificación con la legalidad) no se produjo nunca. Y no sólo, en este caso, por el poder, aún en manos de los continuistas, sino también por la necesidad que la reforma tenía de legitimarse a la vez frente a la población en general con argumentos ligados al orden, la seguridad y la estabilidad en el proceso de consecución de un régimen democrático.

Recientemente escribía el profesor Murillo que el nuestro es un pasado favorable para convertir la memoria en miedo ⁴⁴. Ciertamente una de las claves del proceso de transición fue la aparición del miedo al conflicto frontal y, en el caso

ostente la soberanía» (J. GARRIGUES, *Ya*, 3-10-1976). «La democracia ha de ser obra de todos los ciudadanos y nunca obsequio, concesión o imposición» (A. SUÁREZ, *ABC*, 11-9-1976). Se trata de «hacer normal en lo político lo que a nivel de calle es simplemente normal» (*ibid.*). Y respecto de Europa, «creemos que progresivamente vamos a ser todos ciudadanos de Europa y ciudadanos del mundo» (O. ALZAGA, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* [en adelante, *DSCD*], 6-7-1978, p. 2952). Por cierto que este elemento entró rápidamente a formar parte de posicionamientos más a la derecha del espectro: «Somos Europeos porque Europa es libertad. Somos occidentales porque pertenecemos a las coordenadas del progreso tecnológico» (Manifiesto de ACL, integrada en CD, *ABC*, 10-1-1978).

⁴³ G. O'DONNELL y P. C. SCHMITTER (ob. cit., pp. 23 ss.) señalan que existe en toda transición un punto en el que los «blandos» rompen las ligaduras que les unían a los «duros». Creo que ambos autores están en lo cierto. En mi opinión, existe un momento del proceso de transición en el que los reformistas adquieren la hegemonía de la iniciativa política y credibilidad, pero también en el que sus políticas de cambio han hecho un daño irreparable a las posiciones continuistas y éstos se ven obligados a dividirse entre las opciones lindantes con la violencia y el golpe de Estado, el desarraigo político y el aislamiento y aquellos que se embarcan, débilmente en un principio, más decididamente después, en los proyectos de cambio político. Por su lado, los reformistas en este momento temporal dependen progresivamente más del apoyo de los rupturistas a sus políticas, dado que han perdido aquél que le prestaban los sectores más duros. Un análisis en esta dirección, aunque referido a un momento temporal posterior a las elecciones de 1977, en S. CARRILLO, *El año de la Constitución*, Barcelona, Grijalbo, 1980, p. 25.

⁴⁴ Cf. F. MURILLO, «España y Europa», B. OLTRA (comp.), *Dibujo de España*, Alicante, 1987, pp. 126 ss.

extremo, a la guerra civil. Más arriba vemos la importancia que el valor de «la paz» tenía para los españoles de finales de los sesenta y principios de los setenta. Fuese cual fuese su origen (manipulación ideológica interesada o reflexión profunda sobre una alternativa no deseada) el miedo al enfrentamiento presidió la transición. De hecho, ésta se articuló como un esfuerzo para superar definitivamente las luchas intestinas que produjeron los fracasos en los distintos proyectos de modernización y democratización de la historia española ⁴⁵.

En este sentido, la oposición ya había recogido en sus proyectos de lucha antifranquista términos tales como reconciliación y concordia. Pero fueron los sectores del franquismo que encabezan la reforma los que lograron un mayor éxito en la formulación de una imagen de su estrategia política estrechamente ligada a la garantía de seguridad y orden. Así, la pretensión de legitimidad de la reforma se fundamentaba no sólo en su legalidad de origen y ejercicio o en su vindicación de una transformación del orden jurídico y político, en sintonía con valores favorables al cambio extendidos entre la población ⁴⁶, sino también en su capacidad de presentarse como una alternativa que garantizaba ciertos márgenes de seguridad (jurídica, política, física...), orden (público, político...), paz, estabilidad, etc. Esto es, la estructura de su legitimidad la presentaba como la única opción capaz de aunar a un mismo tiempo los valores de cambio, democracia e integración en Europa (los valores positivos de su legitimidad no continuista) con los valores defensivos de orden, estabilidad, seguridad y paz ⁴⁷.

En definitiva, la reforma tuvo éxito y logró la hegemonía en la dirección del proceso político de la transición, porque logró cristalizar y aunar en una opción política concreta todas y cada una de estas fórmulas de legitimidad ⁴⁸. En este sentido la reforma pretendía lo siguiente: siendo un gobierno legal y legítimamente instituido, hacía un uso legal de los resortes del orden jurídico-político vigente que le permitiría la transformación de éste hacia estructuras de una mayor democracia, libertad y cosmopolitismo (identificación del fin del proceso), siempre dentro de márgenes que garantizaran que la transición al pluralismo se desarrollaría en orden, con seguridad y pacíficamente (identificación del procedimiento).

⁴⁵ Cf. A. GARCÍA SANTESMASES, «La transición política en perspectiva», *Sistema*, 78, mayo de 1987, pp. 39 ss. También *La transición a la democracia en España hoy*, Buenos Aires, Belgrano, 1983, pp. 126 ss.

⁴⁶ Cf. R. GUNTHER, G. SANI y G. SHABAD, *El sistema de partidos políticos en España: génesis y evolución*, Madrid, CIS, 1986, pp. 442 ss.

⁴⁷ Sobre seguridad y legitimidad véase K. DESPOTOULOS, «La Raison D'être de la Soumission au pouvoir» en A. MOULAKIS (comp.), *Legitimacy/Légitimité*, cit., pp. 12 ss.

⁴⁸ Dos encuestas diferentes realizadas al mismo tiempo (febrero de 1977) arrojaban los siguientes resultados a la pregunta: «¿Quién, según Vd., representa la política más apta para resolver el problema de la instauración de la democracia?»: *Metra 6*: A. SUÁREZ, 45; F. GONZÁLEZ, 6; el resto de los líderes se sitúa por debajo. *Inventia 70*: A. SUÁREZ, 46; F. GONZÁLEZ, 10; el resto de los líderes por debajo. Véase I. MOLAS, «Sur les Attitudes Politiques dans l'après Franquisme», en *L'Espagne Democratique, Pouvoirs*, 8, 1984, p. 15, tabla 2. Cf. igualmente el análisis de J. F. LÓPEZ AGUILAR: «El tema de la oposición en la crisis y la caída del autocratismo franquista», *REP*, 63, enero-marzo de 1989, pp. 164 ss.

IV. Legitimidad y credibilidad: una reforma digna de confianza y una ruptura ordenada

Pero, para que una opción o una estrategia política adquiriera legitimidad ante la población no basta con que articule verbalmente un discurso coincidente con los valores de aquélla. Más allá de la palabra está la acción, aun cuando la acción se componga también de palabras. Para que la reforma pudiera completar esa secuencia que la llevaba de la identificación legalidad/legitimidad a la identificación legitimidad/cambio/orden requería de confianza en sus promesas, en sus tácticas, en la sinceridad de sus objetivos, etc. Requería que las fuerzas de oposición y amplias zonas de la población creyeran no sólo en la viabilidad de los medios por ella aconsejados o en las ventajas de la utilización de esos medios, sino, principalmente, en la honestidad y amplitud con los que perseguía sus objetivos. La reforma requería, en una palabra, credibilidad.

Para hacer verosímil su propuesta política, para hacer que se creyeran sus intenciones, la reforma necesitaba de la oposición. Y no únicamente, como se ha señalado con toda razón, porque la correlación de fuerzas del momento así lo aconsejara sino porque su propia credibilidad pasaba por el acercamiento a la fuente de legitimidad antifranquista: los partidarios de la ruptura. La razón de ello está en que, primero, puesto que los rupturistas no habían hecho otra cosa que apostar por los valores conexos al cambio y a la ruptura con el franquismo, eran en cierto modo garantes, tanto simbólicos como reales, de la sinceridad de los objetivos democráticos del proceso de transición. Y, segundo, porque tratándose del adversario al que no se quería convertir en enemigo, la colaboración con él era un *acto* que representaba la intención de garantizar la paz y la seguridad. De este modo, la estrategia reformista se escoró hacia la negociación.

Así, ésta (la negociación) reforzaba al mismo tiempo tanto la credibilidad como la legitimidad de los medios reformistas y los fines democráticos. Poco a poco, fue convirtiéndose en el eje central del campo de juego en cuyo interior se dirimió políticamente el proceso de transición.

Sin embargo, decíamos que la credibilidad sólo se obtiene en la acción, a través de actos. ¿Cuáles fueron esos actos? Pueden distinguirse aquí varias fases, de límites no siempre precisos, pero que pueden aclarar la dinámica del proceso.

Primera, la que va de julio de 1976 a diciembre del mismo año. En este período los distintos actos del gobierno Suárez, demasiado preocupado por lograr el *quantum* de legitimidad continuista que le era necesario, no obtiene credibilidad o, al menos, no la obtiene en un grado suficiente, entre las fuerzas de oposición. Pese a ciertos gestos simbólicos de interés (amnistía, etc.), la ratificación de distintos Convenios Internacionales ⁴⁹, un discurso y una actitud más abiertos y acaso más convincentes que los que les precedieron, etc., la reforma no obtuvo la credibilidad

⁴⁹ Entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (28-9-1976); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (18-9-1976); etcétera.

que presumiblemente buscaba. Y esto se aplica igualmente a la Ley para la Reforma Política y sus pretendidas, y ambiguas⁵⁰, intenciones democratizadoras. Los rupturistas se niegan a considerar verosímil el argumento reformista y, pensando acaso que podrán imponer sus condiciones más profundamente, solicitan la abstención, bien es cierto que en forma un tanto tibia, en el Referéndum de la LRP⁵¹. Pero los resultados de éste⁵² parecen legitimar el proyecto reformista ante la población y esto, unido probablemente al cambio de estrategia del propio gobierno hacia la negociación, orienta fuertemente a los rupturistas hacia un nuevo campo de juego.

De enero de 1977 a junio de ese mismo año se desarrolla la siguiente etapa. En aquel primer mes empiezan a tener lugar seriamente contactos directos entre el gobierno y la oposición⁵³. En estas y otras conversaciones comienzan a ser objeto de pactos distintas reivindicaciones de la oposición⁵⁴: libertad de partidos (febrero y abril de 1977), Amnistía (marzo de 1977), disolución del Movimiento y el Sindicato Vertical (primavera de 1977), convocatoria de elecciones y acuerdos sobre normas electorales (marzo de 1977), etc.⁵⁵. Al tiempo que esto sucede la derecha reformista se organiza políticamente, lo que hace necesario a su vez movimientos, negociaciones y pactos en el seno de la derecha democrática para formularse como alternativa en un marco pluralista⁵⁶.

⁵⁰ La ambigüedad es una de las características de esta etapa, en buena parte debido al difícil equilibrio que mantenían las distintas fórmulas de legitimidad. Esto es apreciable en el siguiente texto: «Es asimismo condición esencial de la democracia que las diversas corrientes políticas acepten el axioma de que su auténtica fuerza no es otra que la que se deriva del número de ciudadanos que las apoyen a través de las urnas. Por ello, es obvio, dentro de una concepción democrática, que, en las *actuales circunstancias*, no se pueden reconocer como propias del pueblo aquellas actitudes que no hayan sido verificadas por las urnas» (Preámbulo del Proyecto de Ley para la Reforma Política). La ambigüedad del texto queda clara cuando se comprende que las «actuales circunstancias» a las que se refiere son las del año 1976, esto es, ausencia de elecciones o de libertades o de partidos, etcétera.

⁵¹ La oposición postuló tímidamente la abstención debido a que sus exigencias para una participación afirmativa en el Referéndum habían sido insuficientemente satisfechas: reconocimiento de todos los partidos y organizaciones sindicales, protección y garantía de libertades políticas y sindicales, etc. Tales condiciones surgen de reuniones de la «Plata-Junta» (Coordinación Democrática) celebradas el 5 y 6 de noviembre.

⁵² Estos resultados dieron un alto porcentaje de participación que rondaba el 78 % y un porcentaje de votos afirmativos del 94,1 %. La oposición sólo consiguió que cerca de un 13 % de la abstención real pudiera considerarse como la abstención activa que ella propugnaba. Véase J. J. LINZ y otros, *Informe sociológico sobre el cambio político en España*, etc., p. 89.

⁵³ Una comisión de la oposición compuesta por F. GONZÁLEZ, A. CANYELLAS, J. SATRÚSTEGUI y J. JAUREGUI se entrevista con A. SUÁREZ en La Moncloa.

⁵⁴ Hay aquí ciertos recortes de reivindicaciones previas de la oposición (véase nota 51), pero igualmente muchas de ellas se plasman en instrumentos legales que posteriormente serían reformados y ampliados.

⁵⁵ Cf. C. HUNEEUS, ob. cit., 122. Algunos de los instrumentos jurídicos que encarnaron estos actos políticos fueron: Decreto Ley 12/1977 de 8 de febrero sobre Partidos Políticos, Ley 19/1977 de 1 de abril sobre Libertad de Expresión, Real Decreto Ley 20/1977 de 18 de marzo sobre Normas Electorales, etc.

⁵⁶ Cf. J. M. MARAVALL, «La transición a la democracia», cit., p. 73.

En esta etapa, la credibilidad de la reforma se ha consolidado. Ciertamente, como todo concepto que comporta una valoración intersubjetiva, la credibilidad es algo que se consolida o no en todas y cada una de las acciones cotidianas de unos y otros. La ambigüedad no se esfumó de un día a otro de las distintas declaraciones y movimientos estratégicos de los reformistas que mantenían gran parte de la estructura del régimen anterior intacta. Pero su credibilidad ante la oposición y la población en general dependía ahora cada vez más fuertemente del nuevo campo de juego de la negociación y de los resultados en él obtenidos. Era de ese nuevo campo de juego de donde credibilidad y legitimidad surgían más intensamente porque era a través suyo que podrían garantizarse tanto la seguridad en el proceso, como la obtención del resultado democrático. (De esta manera, los residuos del franquismo se suponía que serían paulatinamente eliminados con el transcurrir del tiempo si se mantenía la estrategia negociadora entre todos los grupos.)

De la tercera etapa, que va de las elecciones de junio de 1977 a la aprobación de la Constitución de diciembre del 1978, nos ocuparemos más tarde. Por el momento hemos llegado a establecer una etapa temporal en la que la reforma consiguió consolidar la credibilidad en sus valores y en sus actos, lo cual naturalmente no significa que no hubiera aún recelos y, menos todavía, que no existieran desacuerdos, a veces profundos, entre las partes. Estos subsistieron, como era lógico esperar, pero ocuparon ya un segundo plano, pues el primero estaba reservado a la discusión sobre contenidos y a los acuerdos en ese terreno y no a la puesta en cuestión de la estrategia global.

Por otro lado, hay que decir que si los reformistas lograron credibilidad respecto de su estrategia, de sus valores y de sus actos, esto se debió también a que la búsqueda de credibilidad les obligó al uso de ciertas estrategias, al manejo de ciertos valores y a la práctica de determinados actos. En otras palabras, si obtuvieron credibilidad para su estrategia es porque la estrategia se movilizó en busca de credibilidad de una manera de ningún modo casual o «altruista», sino condicionada por circunstancias y necesidades concretas.

Pero si los reformistas requerían de «el otro» para asentar su discurso de legitimación sobre bases sólidas ¿cuál era la condición de los partidarios de la ruptura? ¿por qué, buenas intenciones aparte, entraron en una vía de negociación como la que les ofrecían los reformistas? ¿por qué sacrificaron algunas de sus reivindicaciones y aplazaron otras? Hay aquí, como en el caso anterior, varios elementos diferenciados en lo que hace a la esfera de legitimidad de la ruptura que quizá pudieran aclararnos un poco las preguntas precedentes.

En un primer momento la legitimidad de la ruptura venía asociada a ciertos valores que se articularon de un modo positivo como búsqueda de un régimen político distinto del franquista que fuera capaz de establecer un sistema con fuertes rasgos democráticos y participativos, así como una mayor igualdad social. De nuevo aquí encontramos valores referidos al cambio, la democracia, la libertad o la integración en Europa, y, en este caso, es de resaltar en el discurso de la izquierda un mayor interés por éstos que por los tradicionales referidos a la revolución, la

abolición del capitalismo, el igualitarismo extremo, etc.⁵⁷. Aun cuando cabe considerar a la alternativa rupturista como un compuesto político heterogéneo donde se encontraban tanto partidos de izquierda (PSOE, PSP, PCE, etc.), como sindicatos (CC OO, UGT, USO, etc.), movimientos sociales incipientes (estudiantil, vecinal, etc.), ciertas personalidades representativas (intelectuales, artistas, etc.) e, incluso, sectores de la derecha tradicional (democracia cristiana, liberales, etc.); lo cierto es que existía entre todos ellos una suerte de denominador común que era la oposición al franquismo y la reivindicación, en grados diversos desde luego, de valores democráticos entendidos en un sentido amplio. Aun cuando, como es natural, las ambigüedades y las diferencias en este punto son importantes podríamos intentar esquematizar el centro de gravedad de la esfera de legitimidad de la ruptura como sigue:

1. Legitimidad del cambio de las circunstancias políticas, de la modernización y la europeización, etcétera.
2. Legitimidad de la autonomía de los individuos y grupos para la determinación de la propia vida, lo que implica reivindicación de libertades individuales, políticas y sociales, reivindicación de un control sobre el sistema de reclutamiento de los gobernantes y sobre los actos de los mismos, etcétera.
3. Legitimidad de la pluralidad y la diferencia, ya sean éstas de individuos y grupos (libertad de expresión u opinión, pluralidad ideológica y de partidos, etc.) o de comunidades (autonomías, federalismo, etc.)

Pues bien, la garantía de obtención de estos valores centrales que, más o menos, resultaban compartidos por casi todos los grupos políticos que integraron en distintos momentos las posiciones de oposición al régimen, solo parecía posible mediante una ruptura en su sentido «fuerte». Esto es, mediante una amnistía total, la legalización de todos los partidos, sindicatos y organizaciones, la disolución de los cuerpos represivos, el nombramiento de un gobierno provisional que presidiera unas elecciones libres, etc. La legitimidad de esta estrategia se fundamentaba, precisamente, en el recelo, más que en el «ajuste de cuentas»: sólo de esa manera parecía posible dar lugar a un régimen democrático y puesto que las fuerzas del franquismo no tenían interés alguno en el logro de este fin, difícilmente se podía confiar en ellas para realizarlo.

⁵⁷ Veamos, de nuevo, algunos ejemplos. «Estas reglas del juego [democráticas], con su sustrato ideológico de tolerancia y pluralismo, con el sometimiento de los gobernantes a la ley, con los partidos políticos, con la protección de los derechos fundamentales [...] serán un cauce formal para superar los conflictos, para encauzar la lucha de clases, para resolver los antagonismos» (G. PECES-BARBA, *Cuadernos para el Diálogo*, núm. 151, 20/26-3-1976). «La libertad y la democracia son hoy una suerte de patrimonio común a todos los pueblos, a toda la humanidad avanzada» (S. CARRILLO, *La Vanguardia*, 4-3-1977). «El socialismo de mañana, por el que se lucha hoy al luchar por la democracia, será inevitablemente un socialismo pluripartidista [y] democrático» (S. SÁNCHEZ MONTERO: *Qué es el comunismo*, Barcelona, La Gaya Ciencia, 1976, p. 70). Y, respecto de Europa: «Europa no puede consolidar su proyecto político y económico sin contar con lo que pase en la península ibérica. España no puede encarar su futuro sin contar con la existencia de un marco económico-político que necesariamente va a ser el de su ubicación natural» (F. GONZÁLEZ, *Cambio 16*, núm. 209, 8/14-12-1975).

Y fue este tipo de argumento de legitimidad para aquella estrategia lo que constituyó la debilidad de la ruptura. Al igual que en el caso de los reformistas, no se trataba únicamente de que los rupturistas no tuvieran suficiente «fuerza» para imponer su solución al problema de la transición a la democracia. No era sólo un asunto de «debilidad» en la correlación de fuerzas⁵⁸. La necesidad de «el otro» era, igual que antes, más profunda que eso. La ruptura debía desembarazarse, por un lado, del halo de desorden, caos, conflicto, guerra, violencia, etc., que para amplios sectores de la población parecía traer aparejado el cambio. Por otro lado, debía abandonar, cosa que en buena parte ya había hecho, las ideas de revancha, petición de responsabilidades, etc., que se temía dieran al traste con una transición ordenada y pacífica. Y para soslayar estos peligros y adecuarse al deseo de paz y orden, tanto como al de democracia y libertad, para evitar una imagen inadecuada de su propia posición, para obtener credibilidad en sus intenciones no violentas⁵⁹ y lograr así el apoyo popular que les era indispensable, la estrategia rupturista necesitaba igualmente de actos: la negociación y el diálogo con los reformistas cuando éste les fue ofrecido en unas condiciones de mínima credibilidad.

Ya hemos visto, por lo demás, que este paso no se realizó inmediatamente. La falta de garantías parecía evidente hasta diciembre de 1976 en un contexto de falta de voluntad negociadora reformista al que hay que añadir la permanencia en el poder de todo el aparato del régimen anterior, la ausencia de actos democratizadores, etc. En ningún momento, hasta el recién señalado, le pareció a la oposición que se produciría una ruptura real con el pasado franquista y en ello tuvo probablemente algo que ver la coexistencia por aquella época de principios de legitimidad continuistas (identificación legalidad/legitimidad en los reformistas), con vagas declaraciones de intenciones y tímidas aperturas⁶⁰.

Cuando la oposición entra en las negociaciones en el nuevo campo de juego creado por las circunstancias políticas posteriores al 15 de diciembre de 1976, muchos vieron en ello una simple cesión de la hegemonía del proceso a los reformistas y la liquidación de la ruptura⁶¹. Esto es, según creo, una simplificación de lo que constituye un fenómeno algo más complejo. La ruptura tuvo, es evidente, distintos sentidos, pero al final significó únicamente cambio hacia la

⁵⁸ Todo este asunto de la correlación de fuerzas remite a la idea de equilibrio de poder que estaba ampliamente difundida entre la población. A la pregunta sobre la situación política de entonces, la alternativa de que el franquismo no estaba en condiciones de aguantar mucho pero tampoco la oposición estaba en condiciones de derribarlo, recibe un 30 % de respuestas, mientras la opción de un régimen capaz de aguantar (13 %) o de una oposición capaz de desbancarle (18 %) quedan claramente por debajo. Cf. J. J. TOHARIA, *Cambios recientes en la sociedad española*, cit., p. 62.

⁵⁹ La oposición, desde luego, se cansó de repetir que ruptura no significaba violencia o caos. «Se hablaba de la ruptura como de un concepto traumático, cuando, en realidad, nosotros siempre concebimos la ruptura como un concepto no sólo no traumático, sino como un concepto que debiera llevar implícito el tránsito pacífico» (F. GONZÁLEZ, Conferencia dictada en el Club Siglo XXI, 12-2-1979).

⁶⁰ Cf., por ejemplo, J. de ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, *De la dictadura a la democracia*, Madrid, 1979, pp. 404 ss.

⁶¹ Cf., por ejemplo, J. VIDAL BENEYTO, *Del franquismo a una democracia de clase*, cit., pp. 123 ss.

democracia prescindiendo de que éste proceso fuera dirigido por la oposición. Posiblemente la ruptura en su sentido «fuerte» era inviable porque no hubiera sido capaz de imponerse por sus propias fuerzas, pero también porque no hubiera podido legitimar adecuadamente sus pretensiones de orden y seguridad en el proceso sin contar con los reformistas. Pero esto no significa que fuera inútil, y, de hecho, funcionó como elemento de presión que forzaba a la negociación y como parte integrante e ineludible del marco de legitimidad negociadora del que hablaremos inmediatamente ⁶².

V. El nuevo campo de juego de la legitimidad: consenso y razón de Estado

Así pues, no era sólo un problema de equilibrio en la correlación social y política de fuerzas lo que impulsó hacia la negociación. Los reformistas necesitaban de credibilidad tanto en los objetivos que perseguían como en los medios a utilizar en el proceso que conducía a ellos. Los rupturistas necesitaban de credibilidad en lo que respecta al orden, la paz y la estabilidad del proceso, que por sí solos parecían incapaces de garantizar. Ambos eran políticamente incapaces de legitimar sus posiciones y estrategias por sí mismos: demasiado débiles en ambos casos para *vencer* y para *convencer* si no contaban con «el otro».

Y llegó un momento en el que ya no era posible reivindicar la legitimidad de ciertos valores sino en relación con acciones que se desarrollaban dentro del marco negociador. A cada paso que ambas opciones se internaban en él, era más difícil cambiar los términos del juego, aun cuando siempre fuera posible «hacer trampas» ⁶³. El diálogo empieza a ocupar un lugar central en los argumentos de legitimidad de todas las partes, sencillamente porque encarna la principal regla del juego político a la que cada vez es más difícil sustraerse ⁶⁴.

Los argumentos de legitimidad de reforma y ruptura se encuentran en este punto o, mejor, en este campo de juego. Porque no se trataba de que hubiera entre las partes un acuerdo completo en cuanto a fines (el tipo de democracia que se

⁶² En la misma línea de los últimos párrafos véase la opinión de L. GARCÍA SAN MIGUEL en la «Encuesta sobre la transición democrática en España», *Sistema*, núm. 68/69, noviembre de 1989, pp. 207 ss.

⁶³ G. O'DONNELL y P. C. SCHMITTER (ob. cit.) utilizan la metáfora de la transición como un juego de ajedrez extremadamente complejizado y con múltiples jugadores. Creo que resulta más adecuado a la propia dinámica del juego de la transición el castizo *mus*, con sus posibilidades de faroles, de gestos y señas, de engaños, etc., pero, al mismo tiempo, con un estricto conjunto de reglas que no pueden ser rotas en ninguna circunstancia.

⁶⁴ Las siguientes palabras de A. SUÁREZ creo que son generalizables a casi todos los intervinientes en el proceso: «Quienes creemos que el lenguaje es el supremo don de la humanidad, vemos en este diálogo, que sustituye la contienda por el debate, la discrepancia por el acuerdo, la más alta forma de la vida política» (*DSCD*, 31-10-1978, p. 5203).

perseguía, por ejemplo), sino, más bien, de que sería en este campo de juego dialogal y negociador en el que estos fines (el contenido específico de la democracia, por ejemplo), se dirimirían. Esta situación condujo a unos y otros a conversaciones, pactos, compromisos, etc., en los cuales el acento se ponía en las condiciones, en los medios, en el procedimiento, y, no tanto, en la discusión frontal sobre los fines. En este momento, por ejemplo, importaba menos el si las Cortes que surgieran de las elecciones habían o no de ser constituyentes, lo importante era que tales elecciones se realizaran efectivamente, las condiciones y garantías en las mismas, quiénes concurrirían, etcétera.

De esta forma, la legitimidad de ambos posicionamientos políticos requería del interlocutor y las intenciones requerían de pruebas. Una prueba de que las libertades y el objetivo democrático eran algo más que la finalidad del proceso. Sólo era posible legitimarse adecuadamente si ambos demostraban *en* el proceso de transición, a través de medios negociadores, dialógicos y democráticos, su voluntad de consecución de la democracia. En este punto lo que parece haberse vuelto crucial es la afirmación de que un proceso de transición a la democracia debía ser, a su vez, democrático, abierto y libre. Los reformistas hubieron de adoptar la actitud que hiciera esto políticamente factible (conversaciones, pactos en cuanto al «tempo» o los objetivos, garantías jurídicas y políticas, no aplicación de determinadas leyes, reformas en otras, etc.). Los rupturistas debían a cambio garantizar la paz social y política y controlar a sus bases (manifestaciones y acciones de protesta y conflicto «medidas» y controladas, moderación de posiciones, aplazamiento u olvido de ciertas reivindicaciones, pactos de Estado, etc.). Cuando, tras las elecciones, la composición de las Cortes resultó equilibrada y moderada⁶⁵, la necesidad de seguir actuando dentro de este campo de juego se incrementó.

Naturalmente, la ilusión ideológica en todo esto fue que en pie de igualdad gobierno y oposición dialogaban y decidían juntos y con total transparencia sobre el objetivo democrático y la vía que conducía a él. Hubo, como es evidente, ciertos límites, ciertos árbitros internos y externos que impusieron condiciones, señalaron puntos de no retorno, y establecieron fronteras en las decisiones posibles. La estructura de clases, de poder y de privilegio jugaron un papel decisivo en los acontecimientos⁶⁶. Hubo igualmente presiones que funcionaban desde hacía tiempo (CEE, etc.) favorables a la salida del franquismo y al establecimiento de un tipo de democracia, occidentalizada y europeísta⁶⁷ (¿y acaso también atlantista?). En cierto modo, tales condiciones estructurales y contextuales se plasmaron en la hegemonía del proceso en manos del gobierno reformista, a la que ya hemos aludido.

Pero lo que ahora nos interesa resaltar es cómo la ilusión ideológica de igualdad

⁶⁵ Cf. M. CACIAGLI, *Elecciones y partidos en la transición española*, Madrid, CIS, 1986, pp. 56 ss.

⁶⁶ Cf., por ejemplo, J. CASANOVA, *ob. cit.*, p. 40.

⁶⁷ Cf., por ejemplo, L. WHITEHEAD, «International Aspects of Democratization», en G. O'DONNELL, P. C. SCHMITTER y L. WHITEHEAD (comps.), *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*, cit., pp. 22 ss.

entre las partes condujo, a través de una secuencia compuesta por términos tales como reconciliación, moderación, tolerancia, convivencia, etc., a la idea de consenso como pacto racional ⁶⁸.

En efecto, en este contexto la legitimidad del campo de juego donde se dirimían tanto los medios como los fines del proceso de transición se ligó a la idea de consenso entendido como superación del antagonismo, focalización en lo común, apuesta por la convergencia, etc. La impresión que uno obtiene de todo esto, en un primer momento, es que el procedimiento de adopción de acuerdos era la fuente de su legitimidad en una medida acaso superior al del resultado de tales acuerdos ⁶⁹. Lo que importaba era el «cómo» y, acaso menos, el «qué». El consenso se convierte en estas condiciones en el argumento de legitimidad más consistente. Aun cuando durante el período constituyente el consenso tuvo sus altas y sus bajas, no hay duda de que fue en la elaboración de nuestra Constitución donde mejor puede apreciarse la fuerza legitimante que el diálogo y el consenso obtuvieron, así como sus excepciones, cuando las hubo ⁷⁰.

Sin embargo, aunque el consenso se constituyó como argumento prioritario de legitimidad porque encarnaba la espina dorsal del campo de juego al que habían arribado las distintas posiciones estratégicas que jugaron un papel destacado en la transición, igualmente el consenso extrajo buena parte de su propia legitimidad de su capacidad real para funcionar como elemento superador del conflicto, en una palabra: de su efectividad. A través del compromiso, o sea, del regateo en las pretensiones de las partes; del consenso propiamente dicho, o sea, del acuerdo no ideológico en torno a medios y fines; y de la ambigüedad y la anfibiaología, la estrategia consensual logró importantes éxitos ⁷¹. Gran cantidad de antagonismos previos fueron superados con éxito (el papel de la Corona, la forma de Gobierno, el reconocimiento de derechos y libertades, etc.); otros fueron, en todo caso,

⁶⁸ Sobre esta secuencia véase R. del ÁGUILA y R. MONTORO, ob. cit., pp. 126 ss.

⁶⁹ Los Pactos de la Moncloa fueron entendidos de este modo: «[...] constituyen uno de los documentos más importantes de la moderna historia de España, no sólo por su contenido, sino por su elaboración y el consenso alcanzado entre todos los grupos políticos» (*Cumplimiento del programa de actuación jurídica y política de los Pactos de la Moncloa*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Secretaría General Técnica, 1978, p. 7). Sus resultados económicos no fueron precisamente espectaculares: tasa de inflación del 16,5 % en 1978 y del 15,6 % en 1979; 1 083 000 parados en 1978 y 1 334 000 en 1979, etc. Pero el sentido de los pactos no era primariamente económico. Como, entre otros, S. CARRILLO supo ver, se trataba de «un acto de responsabilidad nacional para restaurar la democracia» (citado en R. GUNTHER y otros, *El sistema de partidos en España*, cit., pp. 144 ss.). Y para restaurar la democracia parecía más importante pactar lo económico y lo social que el que el pacto fuera inmediatamente eficaz en la economía y la sociedad.

⁷⁰ Cf. G. PECES-BARBA, *La elaboración de la Constitución*, cit.; E. ATTARD, *La Constitución por dentro*, Barcelona, Argos Vergara, 1983; M. FRAGA, *En busca del tiempo servido*, Barcelona, Planeta, 1987; A. HERNÁNDEZ GIL, *El cambio político español y la Constitución*, Barcelona, Planeta, 1982; C. OLLERO, *Derecho y teoría política en el proceso constituyente español*, Madrid, CEC, 1986; etc. Naturalmente, también *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, 4 vols., Madrid, Servicio de Estudios y Publicaciones, Cortes Generales, 1980.

⁷¹ Sobre estas distinciones véase R. del ÁGUILA, «El problema del diseño político de la transición en España», cit., pp. 31 ss.

regulados satisfactoriamente (problema religioso, normativa electoral, el papel del Estado en la economía, etc.); y, aunque existieron también zonas en las que la estrategia consensual no logró una regulación adecuada (nacionalidades, etc.)⁷², en términos generales el consenso logró una importante cantidad de cosas políticamente hablando.

En otras palabras, la legitimidad del consenso en un principio procedía del hecho de que encarnaba valores y principios de legitimidad de todos los grupos implicados (diálogo y entendimiento, pluralidad y estabilidad, etc.). Con posterioridad se convirtió él mismo en punto de referencia obligado y valioso por sí mismo, porque era en su interior en el lugar en el que se dirimían los contenidos específicos del marco democrático en proceso de construcción. Finalmente, el consenso quedó justificado por el éxito y la efectividad en su regulación de los conflictos y antagonismos: la pregunta por el método dejó paso a la pregunta por la eficacia de tal método. El diálogo y el consenso (valores en sí mismos) se legitimaban por su resultado (superación o elusión de las escisiones políticas). Y, paralelamente, la transición como un todo, que se legitimaba con referencia a los valores y el fin democrático perseguido, empezó a hacerlo a través de argumentos de legitimidad que hacían hincapié en el proceso como un proceso democrático⁷³.

En este punto es donde conviene, me parece, contemplar al concepto de legitimidad adoptando la estructura reflexiva de una razón de Estado. Tradicionalmente por razón de Estado se entiende aquel procedimiento de justificación de acuerdo con el cual la importancia de la finalidad perseguida por una acción o conjunto de acciones legitima o excusa los costes que la utilización de determinados medios puede traer aparejada. Veamos como se aplica esto a lo que acabamos de decir.

1. *Finalidad*: era necesario y adecuado a todos, primero, el logro de una democracia que garantizara el libre juego de opciones plurales y evitara, en segundo lugar, el enfrentamiento y la violencia.

2. *Medios/fines*: era igualmente necesario que el proceso de construcción de la democracia adoptara una imagen fuertemente ligada a la legitimidad consensual y democrática. Entre otras razones, porque a través del proceso así entendido se garantizaría el fin democrático perseguido (implicación de todos en la construcción del marco de pluralidad) y que en el proceso se eludiría el enfrentamiento (a través de la colaboración de todos los grupos).

3. *Costes*: ambas necesidades (la de una democracia y la de un proceso democrático) excusaban y justificaban ciertas imperfecciones, ciertos costes, ciertas concesiones, ciertos olvidos, ciertas elusiones, etcétera.

¿De qué costes hablamos? Sin ánimo exhaustivo alguno (tampoco es el objetivo

⁷² Sobre la precedente división de los éxitos del consenso véase R. GUNTHER y otros, ob. cit., pp. 138 ss.

⁷³ La idea de que el proceso de transición fue un proceso democrático sigue teniendo importantes adeptos aun en la actualidad. Cf. la «Encuesta sobre la transición democrática en España», cit.

de este capítulo tratar este tema) podríamos enumerar brevemente los siguientes.

En primer lugar, los costes económicos y sociales de la crisis que por aquél entonces se atravesaba fueron desigualmente repartidos entre los distintos sectores sociales. La oposición abandonó muchas de sus reivindicaciones económicas progresistas en aras de la paz social y el acuerdo político. Por lo demás, no hubo en ningún caso una puesta en cuestión de la estructura de privilegio vigente, lo que, naturalmente, revertía en un beneficio del *statu quo* y un coste para los grupos menos privilegiados. El cambio social que el cambio político podría haber catalizado quedó fuera del «horizonte de lo posible»⁷⁴.

En segundo lugar, el que la transición fuera hegemonizada por los grupos políticos reformistas que procedían del régimen anterior supuso un desequilibrio en las cesiones que unos y otros se vieron obligados a arrostrar. Sin embargo, no debe imaginarse que el concepto de hegemonía remite a algo así como un poder omnímodo para la puesta en práctica de las propias decisiones. Todas las opciones cedieron aun cuando no simétricamente. Así, mientras los partidarios de la ruptura aceptaban, por ejemplo, la monarquía parlamentaria, un «tempo» extremadamente lento en la democratización de instituciones, una moderación de posiciones, una retirada de los lugares clásicos de la actividad de protesta bajo el franquismo, etc.⁷⁵; la reforma venía obligada a la legalización, primero del PCE y luego de toda la izquierda, los sindicatos y la extrema izquierda (hasta extremos a veces desconocidos en la Europa democrática), a aceptar unas Cortes Constituyentes y a no poder manejar y, a veces tampoco dirigir, el proceso de elaboración de la Constitución⁷⁶, etcétera.

En tercer lugar, la política de consenso llevó asociada la estrategia de pactos privados y no transparentes, lo que acabó generando un alto grado de apatía participativa, de «desencanto», de cesión completa de la iniciativa política a los partidos, de configuración elitista de la nueva democracia, de creación de una cultura política no participativa⁷⁷, de falta de profundización de los valores democráticos, de ambigüedad respecto del legado franquista y su valoración desde posiciones democráticas⁷⁸, etc. Estos costes, naturalmente, no se deben única-

⁷⁴ Esto tiene, como es natural, mucho que ver con el papel jugado por las estructuras de poder y privilegio, nacionales e internacionales, al que hemos aludido más arriba.

⁷⁵ J. VIDAL BENEYTO señala que los cuatro objetivos de la LRP fueron: 1. Legitimación popular de la Corona por vía indirecta del Parlamento y la Constitución; 2. Recuperación «democrática» de la clase política franquista; 3. Mantenimiento de la dirección política en manos de la derecha en la nueva democracia; 4. Confiar la actividad democrática al dominio estrictamente político y, más concretamente, al derecho de voto. Cf. J. VIDAL BENEYTO, «Le Revers de la Médaille» en *L'Espagne Democratique, Pouvoirs*, núm. 8, 1984, p. 56.

⁷⁶ Cf. G. PECES-BARBA, ob. cit., pp. 15 ss.

⁷⁷ Véase sobre este tema R. del ÁGUILA, «Partidos, democracia y apatía: una interpretación», *REP*, núm. 30, 1982.

⁷⁸ Un dato revelador. Del 83,5 % de los que piensan que la democracia es el mejor sistema político para un país como el nuestro, sólo un 28,2 % desaprobaba totalmente y un 23,2 % parcialmente, a FRANCO y su régimen. Cf. J. J. LINZ y otros, ob. cit., p. 614.

mente a la forma en que se desarrolló la transición, sino también a otros factores nacionales e internacionales, pero, en todo caso, se han convertido en costes estructurales de la democracia surgida del proceso al pluralismo y frecuentemente han sido lamentados desde las más diversas perspectivas.

Si decimos que la legitimidad adopta en este punto la forma de una razón de Estado es porque la justificación argumentativa de estos costes o, mejor, de su inevitabilidad, se suele fundamentar en la idea de necesidad y porque la imperfección resultante es «excusada» por la grandeza y la importancia del resultado obtenido. Esto no quiere decir, desde luego, que todo el proceso pueda ser tachado sin más de ideológico, producto del engaño y la manipulación. Por otro lado, es igualmente evidente que tampoco hemos de suponer que todos los costes fueron igualmente necesarios e ineludibles y que, por tanto, la elección política a la que los protagonistas y actores de la transición se vieron conducidos era en cierto modo inevitable. Pero este enfoque del problema sí debería al menos permitirnos comprender que, como por otra parte ocurre siempre en toda razón de Estado, el objetivo perseguido y el resultado obtenido quedan profundamente afectados por el tipo de medios utilizados y de costes arrojados en su consecución.

VI. Consideraciones finales: la dinámica de la legitimidad y las instituciones democráticas

Como era de esperar, la legitimidad adoptó a lo largo del proceso de transición un aspecto dinámico. Los distintos argumentos de legitimidad nunca llegaron a cristalizarse, o lo hicieron muy raramente, manteniéndose vivos y dúctiles en los distintos momentos en los que jugaron papeles esenciales. Hasta aquí hemos hecho referencia a diferentes fórmulas y esferas de legitimación que correspondieron a los diferentes grupos en circunstancias diversas. Podríamos ahora, para mayor claridad, agrupar en cinco grandes tipos de argumentos de legitimidad a los valores políticos que actuaron como puntos de referencia últimos.

1. Legitimidad ligada a la seguridad: legalidad, reforma, estabilidad, miedo al enfrentamiento, paz, concordia, reconciliación, etc.
2. Legitimidad ligada a la autonomía: cambio, ruptura, libertad, democracia (reglas, valores, procedimientos...), etc.
3. Legitimidad ligada a la pluralidad: reconocimiento de lo diferente, tolerancia, conflicto, diversidad, pluralidad ideológica, pluralidad nacional, etc.
4. Legitimidad ligada a la integración: Europa, occidente, CEE, ciudadanía europea, etc.
5. Legitimidad ligada a la unidad: negociación, pacto, acuerdos, colaboración, cuestiones de Estado, etc.

La clasificación agrupa con cierta coherencia y, lógicamente, con cierta arbitra-

riedad, valores que resultaron significativos para una legitimación de los actos y estrategias políticas relevantes durante la transición. Ciertamente, la lista podría extenderse, pero parece razonable pensar que en ella se encuentran, al menos, los más importantes puntos de referencia legitimante. El lector habrá apreciado ya que ninguna de las referencias valorativas fue monopolio exclusivo de un grupo y que bastantes de ellos tendrían sentidos diferentes dependiendo de la posición política desde la que fueran reivindicados, del momento del proceso de transición en el que fueran articulados y de la interrelación recíproca que mantuvieran con el resto de los valores y argumentos de legitimidad. Es este hecho lo que permite hablar de una esencial dinamicidad de la legitimidad en la transición.

La propia dinamicidad del proceso de transición se liga con la complejidad que toda referencia legitimante tiene, dando lugar así a un conjunto en continua evolución. Si hay algo que define mejor acaso que ninguna otra cosa a la legitimidad durante la transición es su plasticidad, esto es, su capacidad para ser moldeada, esculpirse en nuevas formas de una manera expresiva, viva y políticamente funcional. Cuando la rutinización consolida e institucionaliza un sistema político, es probable que con la esfera de la legitimidad ocurra otro tanto. Pero un proceso de transición acelera y cataliza las acciones, los movimientos tácticos, las estrategias, los posicionamientos políticos y, consecuentemente, genera una dinámica de la legitimidad que, una vez asentado el nuevo régimen político tiende a olvidarse o a fijarse en fórmulas estables.

Como ejemplo de lo que acabamos de decir examinaremos ahora brevemente dos instituciones cuya legitimidad está vinculada fuertemente a su papel durante la transición y que de algún modo son paradigmáticas para un estudio de la dinámica de la legitimidad: la Corona y la Constitución ⁷⁹.

El Rey obtuvo en un principio su legitimidad de dos fuentes distintas. Primero, de la línea sucesoria monárquico-tradicional, enmarcada en este caso por la abdicación de don Juan de Borbón. Segundo, de la legalidad franquista y continuista establecida por la Ley de Sucesión. Pero ya desde muy pronto hubo quien percibió que ambas fuentes eran insuficientes para producir una consolidación de la institución monárquica en España. Ya antes de la muerte del general Franco, J. M. de Areilza advertía que «la monarquía [había] de ser instrumento institucional de *unidad y reconciliación*» ⁸⁰. La Corona debía actuar como garante de la paz y la concordia, como árbitro moderador de los procesos políticos que evitara el enfrentamiento y la escisión de la comunidad. Muy pronto esa función pacificadora y moderadora se conectó con el inicio de un proceso reformista democratizador, o sea, la Corona buscó su fuente de legitimidad no sólo en argumentos ligados a la seguridad y la unidad, sino también en aquellos relacionados con la autonomía y la pluralidad. Bien es cierto que entre las fuerzas de oposición tardó algún tiempo en calar la aceptación de la Corona, pero cuando la reforma fue capaz de consolidar su

⁷⁹ Un análisis pormenorizado del uso en el discurso político de ambos términos en R. del ÁGUILA y R. MONTORO, ob. cit., pp. 54 ss., 228 ss., 234 ss.

⁸⁰ J. M. de AREILZA, *ABC*, 11-11-1975. El subrayado es mío.

credibilidad, hay que conceder que sin demasiadas dificultades los rupturistas apreciaron que lo que les resultaba crucial era el dilema dictadura/democracia y no el de Monarquía/República⁸¹. Por tanto, lo que se exigía al monarca para su legitimación basada en el cambio y la democracia era una identificación de sus actos con la consecución de un régimen democrático. En opinión de muchos se trataba de hacer proceder la legitimidad de la Corona de la transición a la democracia y la Constitución y no viceversa⁸². Por otro lado, para los rupturistas durante el proceso constituyente era bastante evidente que gran parte de la credibilidad y de la legitimidad que los reformistas habían conseguido había pasado a formar parte de la Corona⁸³. En este sentido, la Corona había jugado un importante papel, gracias a sus dos fuentes de legitimidad primeras, en la justificación del cambio político ante los sectores franquistas y continuistas más duros. Esta función le identificó con la estrategia reformista y, paulatinamente, le convirtió en el lugar del sistema político donde el equilibrio de legitimidades obtenía una mayor estabilidad. No es casualidad que S. Carrillo señalara que «la monarquía desempeña un papel evidente en el proceso democratizador, cuestionarlo sería poner en cuestión todo el proceso democrático», dado que constituye «una pieza decisiva en el difícil equilibrio político» de la transición⁸⁴. En estas condiciones y en el momento en que la ruptura a través de la Constitución empezaba a ser un hecho, un punto de no retorno del proceso, la institución monárquica se convierte en «motor del cambio»⁸⁵.

Y si la Corona logra al tiempo los títulos de elementos de continuidad, árbitro moderador y motor del cambio es, sencillamente, porque ha conseguido una síntesis de fuentes y argumentos de legitimidad, similar a la de los reformistas, pero sin gran cantidad de los costes que éstos hubieron de arrostrar⁸⁶. Su legitimidad fue un proceso de creación de legitimidad quizá más claramente que en ninguna otra institución u opción política. No hay que olvidar que la figura del Rey no era en los inicios del proceso en absoluto carismática y que, *a priori*, ni seguridad ni

⁸¹ Véase la explicación de la posición comunista en este asunto en las palabras de S. CARRILLO, *DSCD*, 5-5-1978, p. 2 037.

⁸² En opinión de G. PECES-BARBA (ob. cit., pp. 147 ss.) el voto particular que el PSOE mantuvo ante la Comisión debe interpretarse como un deseo de hacer proceder la legitimidad de la Corona de la Constitución.

⁸³ La buena imagen del Rey puede confrontarse en los capítulos y epígrafes correspondientes de J. J. LINZ y otros, ob. cit. y en «Actitudes y opiniones de los españoles ante la Constitución y las instituciones democráticas», *Estudios y Encuestas*, núm. 3, Madrid, CIS.

⁸⁴ Cf., respectivamente, *Interviú* 17-1-1978 y *DSCD*, 5-5-1978, p. 2 037.

⁸⁵ Cf. M. HERRERO DE MIÑÓN, *DSCD*, 5-5-1978, p. 2 037.

⁸⁶ El 23 % de los españoles atribuye todo lo positivo del proceso de transición al Rey y sólo un 2 % lo negativo. El presidente del Gobierno (A. SUÁREZ) se halla cerca, pero por debajo de estos dígitos (20 % y 2 % respectivamente). Cf. J. J. LINZ y otros, ob. cit., p. 121. Por otro lado, un 71 % considera que su actuación fue muy o bastante importante en aquel período, frente al 66% que sostiene idéntica opinión respecto del Presidente. Mientras un 67 % considera que la transición a la democracia no hubiera sido posible sin el monarca. Cf. J. J. TOHARIA, ob. cit., pp. 72 ss. y «Banco de datos del CIS», *Estudio* núm. 1 495, 1985.

cambio político eran argumentos de legitimación que se aplicaran en su sentido «fuerte» con referencia a él. El proceso, como hemos visto, fue más bien el contrario: sus acciones concretas le identificaron con la seguridad en el proceso de transición y con la democracia como resultado y esto le valió una posición privilegiada en cuanto a la esfera de legitimidad se refiere. Ni que decir tiene que cuando la Corona juega un papel decisivo en el desarrollo de los acontecimientos posteriores al 23-F y se constituye en «defensora de la Constitución», su posición aglutina casi todas las posibles fuentes de legitimidad a su alcance.

La Constitución, por su lado, extrajo su primera fuente de legitimidad de los valores democráticos que debía encarnar en el futuro. Paradójicamente, si lo comparamos con su desarrollo consensual posterior, surgió como una exigencia. Cuando los reformistas se decidieron a abordar seriamente el asunto del cambio constitucional, cuando la ruptura se convirtió en ruptura a través de la negociación, se produjo un cambio importante. La apertura de un proceso constituyente transformó a la Constitución de una exigencia en el símbolo de la ruptura⁸⁷. Por aquel entonces la Constitución, es cierto, no era más que una meta, un proyecto, un objetivo. Pero el primer problema que había que enfrentar era dotarla de un *quantum* extra de legitimidad, aun en ese estado embrionario. Las reglas de elaboración del texto, el procedimiento, se convirtieron en la fuente de esa nueva y necesaria legitimidad. Y, entre estas reglas, destaca con perfil propio la idea de consenso como método de consecución de acuerdos que encarnaba tanto las ideas de seguridad como las de autonomía, tanto las de pluralidad como las de unidad. El consenso, y la Constitución a través suyo, se vieron entonces vinculados a multitud de valores básicos al proceso de transición: reforma, paz, concordia, ruptura, cambio, libertad, democracia, tolerancia, sentido del Estado, etc.⁸⁸.

Como es lógico el consenso constitucional fue definido de distintas maneras. Podía aludirse a él como un sistema para llegar a un acuerdo en la mayoría de los temas posibles o como un método que impide que nada inaceptable para alguno de los grupos se plasme en el texto constitucional⁸⁹. Sea como fuere, la elaboración consensual de la Constitución tenía un doble objetivo: eludir el enfrentamiento y la escisión, por un lado, garantizar la estabilidad y la democracia, por otro. En muchos casos, es cierto, esto obligó a encaminarse por la vía de los compromisos apócrifos (Schmitt), esto es, acuerdos en los cuales no había otra cosa que voluntad de acordar pero no un real entendimiento o una comprensión idéntica de lo acordado⁹⁰. La ambigüedad resultante ha sido ya suficientemente resaltada tanto desde un punto de vista jurídico como político. Sin embargo, lo que resultaría interesante analizar en este contexto es la relación de la legitimidad de la Constitución con el uso del texto constitucional como símbolo.

⁸⁷ Una Constitución «es lo que marca la realidad de ruptura con la situación [el régimen] anterior» (G. PECES-BARBA, *DSCD*, 5-5-1978, p. 2 030).

⁸⁸ Un análisis pormenorizado del consenso en R. del AGUILA y R. MONTORO, ob. cit., pp. 126 ss.

⁸⁹ Éstas son las posiciones respectivas de G. PECES-BARBA y M. FRAGA. Cf. G. PECES-BARBA, ob. cit., pp. 146-7.

⁹⁰ Cf. C. SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, Madrid, 1934, pp. 33 ss.

Debido precisamente a su método de elaboración, la Constitución dejó de significar simplemente ruptura con el franquismo para convertirse en una «Constitución de reconciliación nacional»⁹¹, «una Constitución sin vencedores ni vencidos»⁹² que ha permitido la «superación de la guerra civil»⁹³. En este sentido, la Constitución es un símbolo que señala al terreno de lo común y lo compartido, de la unidad de la comunidad y de superación de los antagonismos. Por ello, refiere su legitimidad a su capacidad para encarnarse como la «Constitución de todos»⁹⁴ que permite asentar sobre bases sólidas las reglas de procedimiento necesarias para regular la disensión.

En el momento en que la Constitución ha conseguido establecerse como marco del pluralismo es cuando ella misma se convierte en fuente de legitimidad y la posterior identificación de lo legítimo con lo constitucional nos retrotrae a aquella idea tan querida para Max Weber o la teoría de sistemas: es legítimo lo que es legal. El círculo de dinamicidad de la transición se cierra y a un sistema autoritario le sigue, a través de este complejo proceso, un sistema democrático que ha creado a través de la dinámica sus propias fuentes legitimantes rutinizadas.

⁹¹ Cf. S. CARRILLO, *El año de la Constitución*, cit., pp. 94-5.

⁹² Cf. *Una Constitución para una sociedad libre*, Madrid, UCD, Serie Testimonios, 1978, p. 5.

⁹³ Cf. J. REVENTÓS, *DSCD*, 31-10-1978, p. 5 193.

⁹⁴ Cf. F. ABRIL MARTORELL, *DSCD*, 5-10-1978, p. 3 387.

3. Las elecciones de la transición

LOURDES LÓPEZ NIETO

I. Consideraciones previas

Quince años después de la celebración de las primeras elecciones democráticas, resulta difícil escribir sobre este proceso, el que tuvo lugar el 15 de junio de 1977, considerado el más importante de la transición, por la abundante literatura que existe al respecto; prácticamente está todo dicho, debido a la gran influencia que la normativa y la dinámica política ejercieron sobre comicios posteriores sobre los que lógicamente se han realizado numerosas investigaciones.

Los estudios sobre el funcionamiento y mecánica del sistema electoral han ocupado a numerosos politólogos nacionales y extranjeros en el análisis de las ventajas del mismo, aportando elementos que permitieran mejorar y limitar los inconvenientes del modelo establecido originariamente, como fruto y cristalización de la compleja negociación que supuso la denominada octava ley fundamental, esto es la Ley Para la Reforma Política.

Existe acuerdo acerca de la limitada proporcionalidad producida por el sistema electoral, en términos globales, así como en aspectos puntuales de carácter técnico, práctico y político. La mayoría de la clase política considera válido este sistema «en el que hemos aprendido a utilizar el derecho al sufragio», por lo que pese a las sistemáticas críticas de los estudiosos y de algunos partidos, los elementos fundamentales del sistema electoral se han mantenido en las sucesivas revisiones legislativas.

Otro tipo de trabajos prolijos se centran más en el comportamiento electoral y el sistema de partidos, muchos referidos a ámbitos territoriales concretos, que explican y sistematizan los resultados de las consultas; la participación, los sistemas de partidos y la estabilidad y centralidad del comportamiento, frente a la inestabilidad de las elites y organizaciones partidistas, son asuntos recurrentes de estos estudiosos.

Investigaciones sobre partidos políticos en sus aspectos organizativos y programáticos, las crisis y debilidad interna explican las repercusiones en el ámbito electoral y parlamentario. Cuestiones normativas y otras más concretas de los procesos electorales, como la financiación, los contenciosos, y las aportaciones de o sobre los actores políticos, permiten ilustrar y conocer en profundidad lo ocurrido en las elecciones celebradas en estos quince años.

Por ello y con las ventajas que ofrece la distancia temporal y el material elaborado, trataré de exponer los aspectos que, a mi juicio, son más sobresalientes de las elecciones del 15 de junio de 1977, considerándolo, en sentido amplio, como sistema representativo ¹.

Es aceptada por los enfoques clásicos (Rokkan) y modernos (Dahl, Lijphardt) la importancia que tiene la incorporación de nuevos sectores al derecho al sufragio para conocer el grado de democratización. De los muchos aspectos que se analizan de las transiciones políticas, aquellos que conciernen al impacto y a los efectos de las primeras elecciones centran buena parte de la atención, por las consecuencias inmediatas, sobre la dinámica de la transición, porque se hace efectivo el cambio en relación al régimen anterior y porque los actores políticos entran en acción plenamente ².

Tanto la fase previa a la convocatoria, en la que se establece la normativa, como el desarrollo del proceso electoral, la campaña, las consecuencias, y los resultados, cobran enorme transcendencia en estas primeras elecciones. Así, la decisión sobre la convocatoria y la elaboración de las normas, permite conocer el carácter más o menos reformista o rupturista del proceso y los elementos de continuidad, con el sistema político anterior.

La puesta en marcha del proceso electoral, especialmente la formación de las candidaturas y el desarrollo de la campaña, permitirá conocer el papel de los partidos y de las elites políticas.

El análisis de los resultados disipará la incertidumbre que rodea el proceso. El comportamiento electoral es difícil de evaluar previamente, ya que las encuestas y los efectos de la campaña están condicionados en gran medida por la excepcionalidad del hecho. Por otra parte, el funcionamiento del sistema electoral, normalmen-

¹ Prefiero utilizar este término referido al conjunto de normas, instituciones, procedimientos técnicos y actores y prácticas políticas que permiten asegurar las funciones de la representación política, de un sistema político.

² G. O'DONNELL y Ph. C. SCHMITTER, *Transitions from Authoritarian rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Londres, Johns Hopkins UP, 1986, p. 57; L. MORLINO en VV AA, *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza, 1988, pp. 106 ss.

te sin precedentes o con adaptaciones específicas, lo hacen prácticamente nuevo. Por ello, las repercusiones sobre el sistema de partidos electoral y parlamentario y sobre la formación de gobierno son asuntos que vienen precedidos de un alto grado de indeterminación.

Así pues, los efectos de toda elección (representación, legitimación y producción de gobierno), cobran una dimensión superior, al sentar las bases para la nueva etapa.

Los efectos globales de las primeras elecciones, especialmente la inercia que adquieren sobre todo si resultan exitosas en ese período, tienen efectos más allá de la etapa de la transición. La tendencia a mantener mecanismos jurídicos y prácticas políticas, cuando el sistema se ha consolidado, como es el caso del sistema electoral en concreto y del sistema representativo en la consolidación democrática en España, es un hecho a destacar.

La variedad y generalización de cambios en los sistemas políticos durante los últimos veinte años, avala la necesidad de concretar el papel del sistema representativo en esta perspectiva comparada³.

Pero también se sabe que contemporáneamente a estas transiciones, los sistemas políticos democráticos, hacia cuyo modelo se encaminan los nuevos sistemas políticos, sufren crisis y cambios⁴. Éstos tienen notable incidencia entre otros aspectos en lo que concierne a la representación política y que afecta tanto a aspectos del proceso electoral, campañas, como también a los partidos y a los parlamentos⁵.

Esta perspectiva ha de tenerse en cuenta, por lo que de modernizador se pueda encontrar ya en el desarrollo de este primer proceso electoral, como por ejemplo el impacto de la televisión en la campaña. Si tenemos presentes estas cuestiones, será más fácil explicar algunos asuntos que pudieran parecer atípicos o paradójicos, en relación a los modelos conocidos, cuando en realidad son resultado de la incorporación de elementos nuevos. Todo ello explica el interés de los estudiosos, pero también la dificultad y cautelas necesarias a la hora de realizar las investigaciones, sobre todo en una perspectiva comparada.

Así por ejemplo, los actores políticos se encuentran con limitaciones a la hora de buscar referencias en los modelos que pretenden aplicar, hecho que puede complicarse porque han de pasar de una época preindustrial a la posindustrial sin

³ Tras cuarenta años de estabilidad en el mapa político mundial, las crisis y cambios de los sistemas políticos de los últimos quince años lo han alterado sustancialmente (Europa, América Latina, Oriente). En ellos el papel de las elites en el diseño y puesta en marcha del proceso representativo es fundamental para la instauración y consolidación de los sistemas políticos (LINZ, MORLINO, SCHMITTER, etc.).

⁴ En nuestro país, los numerosos y conocidos trabajos de R. COTARELO, entre otros, «¿Crisis y reformulación del Estado del bienestar?», en Javier CORCUERA y Miguel Angel GARCÍA HERRERA (comps.), *Derecho y economía en el Estado social*, Madrid, Tecnos, 1988.

⁵ De la literatura ya clásica, destacan entre otros los trabajos sobre redefinición de funciones, partidos y parlamentos de INGLEHART, KIRCHHEIMER, LEMBRUCH, LIJPHART, LOEWENBERG, OFFE, SARTORI, SCHMITTER. En castellano, COTARELO.

haber pasado por la intermedia, o porque cuando nacen o se les permite actuar han de llevar a cabo las funciones en un marco distinto ⁶.

Es frecuente que los diversos tipos de condicionamientos se superpongan: los bajos niveles de militancia debidos a una cultura contraria a la participación política; pero también debido a la crisis de afiliación en esos momentos, dada la relativa importancia que el papel de los militantes tiene, por ejemplo, en el desarrollo de la función de organización de las elecciones: los medios de comunicación y el *marketing* suplen en parte el papel de los miembros de los partidos.

Esta tesis a su vez es contrastada por otras que reiteran la importancia de la actividad de los partidos políticos en períodos entre elecciones, y que limitaría la creciente distancia de los ciudadanos de la cosa pública, que se manifiesta, por ejemplo, en el progresivo incremento de la abstención en el acto de mayor participación política.

Es frecuente que en estas circunstancias se produzcan colisiones jurídicas políticas importantes, como, por ejemplo, el mandato que se atribuía a representantes en la ley de elecciones de 1978, con el mandato imperativo del texto constitucional y el comportamiento y uso diverso que los partidos y electos han desarrollado ⁷.

Las mencionadas cautelas de los análisis también han de aplicarse a la evaluación del mantenimiento y estabilidad de los mecanismos y dinámica electoral y de partidos de la transición en el período de consolidación, como tendencia de los sistemas políticos empeñados en perpetuar elementos en el proceso en que se insertan y desarrollan.

Es evidente que en la actualidad se conocen con bastante profundidad las consecuencias de la adopción de las diversas alternativas de los sistemas electorales por el extenso material empírico con el que se cuenta. Esto permite establecer modelos teóricos con el objetivo muy extendido desde la segunda guerra mundial, y quizá acentuado últimamente, de lograr la estabilidad de los sistemas políticos. Pero también se sabe que el mejor sistema electoral no puede compensar el mal funcionamiento de la estructura política, de la cultura cívica o de la inercia

⁶ F. MURILLO FERROL, «Dificultades», en *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 6, 1980, p. 8. En otro sentido, J. J. LINZ, *Informe sociológico sobre el cambio político en España*, Madrid, FOESSA, 1981, pp. 8 ss. La debilidad estructural de los partidos españoles, las sucesivas crisis y cambios internos, la amplitud de la financiación pública y pese a ello el papel hegemónico de éstos en todo el proceso de cambio y consolidación, en gran medida debido a la también debilidad de la sociedad civil, configuran un panorama en algunos aspectos singular en relación a otros casos; la dinámica mayoritaria que se ha generado en el sistema español, quizá en parte se deba al comportamiento de los actores.

⁷ Al amparo del artículo 11, párrafo 7 de la Ley de Elecciones Locales de 1978, varios concejales cesaron en sus cargos toda vez que habían sido expulsados del partido. Este párrafo fue considerado inconstitucional puesto que chocaba con el principio de prohibición del mandato imperativo; esto motivó su derogación en la reforma de la ley en 1983. Después, la significativa movilidad de los electos durante el ejercicio de su mandato (el denominado «transfuguismo») ha hecho renacer la discusión entre los principios y las prácticas políticas, y la necesidad de buscar algún tipo de solución al problema.

política, como es el caso que nos ocupa, en gran medida a consecuencia de diversos juegos y alianzas propias de la transición que, sin embargo, se prolongan en la consolidación del sistema ⁸.

Por ejemplo, los aspectos esenciales del sistema electoral que se perpetúan en el decreto-ley de normas electorales de 1977 vigente hasta la aprobación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG) de 1985 ⁹ que incorpora prácticamente intacto el sistema anterior.

Trataré de mostrar alguno de estos aspectos, por las consecuencias producidas por una representación-decisión y una dinámica política antagónica bastante manifiesta, al menos en las instituciones del Estado central, aunque formalmente se haya constitucionalizado un sistema proporcional ¹⁰. El resultado es un sistema político intermedio debido al enfrentamiento entre defensores del consenso pero dificultando la acción de la oposición en aras a garantizar el mayor grado de estabilidad; otros sectores defienden, por el contrario, más pluralismo aún a costa de la estabilidad. El funcionamiento del sistema electoral y de la dinámica partidaria y gubernamental de las elecciones legislativas y de las autonómicas y locales es una muestra de esta tendencia.

II. Notas sobre el sistema representativo del tardofranquismo

Los elementos del sistema político franquista que nos interesa recordar son los procesos electorales, la regulación de las asociaciones políticas y la composición de las Cortes en los años anteriores al inicio de la transición.

La mayoría de los sistemas autoritarios llevan a cabo procesos electorales buscando fundamentalmente una supuesta legitimación hacia el exterior, ya que no cumplen función significativa para el sistema, salvo las de carácter plebiscitario. Algunos autores las denominan elecciones no-competitivas debido a que en ellas no se pone nada en juego, porque no hay alternativas ni competencia y no hay reconocimiento de los derechos y libertades ¹¹. Este hecho quizá haya motivado la

⁸ R. TAAGEPERA y M. SOBERG, *Seats and Votes: the Effects and Determinants of Electoral Systems*, Londres, Yale UP, 1989, pp. 235 ss.

⁹ El artículo primero del Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977, establece que el mismo regularía las primeras elecciones a Cortes. De hecho, sucesivas convalidaciones (por ejemplo, el R.D. de 5 de enero de 1978) permitieron que el decreto-ley regulase las dos siguientes elecciones generales, fuera supletorio para las elecciones municipales de 1979 así como para las primeras a los parlamentos de todas las Comunidades Autónomas, excepción hecha del País Vasco que elaboró su propio texto electoral en las elecciones de 1981.

¹⁰ J. M. VALLES, «Sistema electoral y democracia representativa: nota sobre la Ley Orgánica de Régimen Electoral General de 1985 y su función política», en *REP*, núm. 53, pp. 17 ss.; A. LUPHART, *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 1987, pp. 234-235.

¹¹ A. ROUQUIÉ, «L'analyse des élections nonconcurrentielles: controle clienteliste et situations autoritaires», mimeo, París, 1976, pp. 1-5.

escasa atención prestada por los estudiosos, como ocurre con las elecciones y el papel de los referendos en el sistema político anterior ¹².

Si formalmente los procedimientos electorales aparecen contemplados en las Leyes Fundamentales (Ley de Cortes, Ley de Referéndum, etc.) en los orígenes del sistema, posteriormente una compleja maraña legislativa regula las numerosas convocatorias electorales. Su comprensión era confusa frecuentemente para los dirigentes políticos directamente implicados, y, en ocasiones, era difícil averiguar si se respetaba el principio de jerarquía de las normas establecidas por las Leyes Fundamentales ¹³.

En todo caso el carácter de constitución abierta hace que se produzca un proceso constituyente permanente, en el que la contradicción y confusión entre las normas y el funcionamiento de las instituciones es un hecho constante.

Sin embargo, el sistema electoral diseñado es bien simple: mayoritario e indirecto, sin reconocimiento de los derechos fundamentales ni de las garantías electorales. La práctica electoral se caracteriza por una limitada importancia de las consecuencias políticas: no se elige ningún órgano con poderes reales y los cargos electos siempre son minoría en relación a los designados (caso de los procuradores) o lo son de instancias políticamente poco significativas (los alcaldes de las grandes urbes son siempre designados).

La aplicación de la legislación generaba interferencias, desfases y disfunciones importantes entre las instancias gubernamentales que intervenían en el proceso: ministerios de la gobernación (gobernadores civiles, policía), organización sindical y Secretaría General del Movimiento.

A las notas antedichas hay que agregar otras ciertamente paradójicas, como el número elevado de elecciones celebradas y el nulo alcance político o la obligatoriedad del voto y las numerosas limitaciones impuestas al ejercicio del sufragio, tanto activo como pasivo.

En este marco la participación de la ciudadanía es escasa en las diversas elecciones y referendos celebrados ¹⁴. Los condicionamientos sobre la transición tienen un alcance limitado. La cultura política es poco participativa y recelosa de todo lo relacionado con la cosa pública. La utilización de los referendos, dada su institucionalización en las Leyes Fundamentales, se recogerá primero en la Ley

¹² Sobre las elecciones a Cortes, M. A. RUIZ DE AZÚA, «Las elecciones a las Cortes de Franco, 1942-1975», tesis doctoral, Madrid, 1987. Sobre los referendos, M. MARTÍNEZ CUADRADO, «Representación, elecciones, referéndum», en M. FRAGA, *La España de los años 70*, vol. III, Madrid, Moneda y Crédito, 1974. Sobre elecciones municipales, Departamento de Derecho Político, *Les eleccions municipals a Barcelona del 16 d'octubre de 1973*, Barcelona, F. Bofill, 1975.

¹³ M. A. RUIZ DE AZÚA, «Las elecciones franquistas» en *Historia 16*, Madrid, 1977, pp. 86-87. Era frecuente que se promulgaran numerosos decretos (25 en alguna legislatura) para realizar las elecciones de los distintos tercios de procuradores, además de otras normas.

¹⁴ En las elecciones del tercio familiar de 1967, el abstencionismo fue del 40,6 %, incrementándose en 17 puntos en las siguientes. El control político en los referendos hizo que en las dos ocasiones la abstención fuera muy reducida, un 20 % en el de 1966. Más datos sobre las elecciones por el tercio familiar en F. VANACLOCHA, Ponencia presentada en París (mesa redonda sobre elecciones no competitivas), 1976.

para la Reforma Política (LRP) como atribución del jefe del Estado y del Gobierno del que emana, cuando lo creyera preciso y vinculante para los demás órganos.

Posteriormente se constitucionaliza y desarrolla por medio de una ley orgánica (1980). La utilización y resultados de los mismos, especialmente el de 1976 (sobre la LRP), el primero sobre la autonomía andaluza y el denominado de la OTAN, se han producido en situaciones y con opciones complejas, no comparables a los del sistema anterior, pero rodeadas de bastante confusión. Quizá porque como ocurre en otros sistemas políticos (Italia), recientemente los electores en este tipo de instituciones de democracia directa suelen apartarse de las directrices partidistas utilizando el voto como muestra del distanciamiento de la sociedad civil de los partidos.

En cuanto a la clase política, las vías de actuación al margen de las orgánicas son también pequeñas; se establece un censitarismo ideológico. Como es sabido, el régimen anterior sufrió ciertos cambios en algunos aspectos por razones diversas. En relación a los partidos, las respuestas del sistema, tanto desde una perspectiva ideológica como normativa o pragmática, se mantuvieron prácticamente intactas a lo largo de los cuarenta años.

Se rechaza la existencia de los partidos ¹⁵ vaciando de contenido real la acción de los mismos, incluyendo el del propio partido único, órgano del sistema con atribuciones formales, pero no reales, de acuerdo con el proceso de desideologización en la etapa tecnocrática. El discurso contrario al papel de los partidos, se asentó en la sociedad, contribuyendo a fortalecer la cultura poco participativa y despolitizada.

Si desde 1966 se pone en marcha el proceso de sucesión con la Ley Orgánica del Estado designando tres años después al sucesor en la jefatura del Estado, en lo que concierne al sistema representativo las modificaciones son de corto alcance. Desde el punto de vista formal, es en 1969 cuando por primera vez un limitado reconocimiento de las asociaciones políticas «dentro de los cauces del Movimiento Nacional» permite que se someta a estudio un anteproyecto de bases de estatuto de las mencionadas asociaciones, que no cristaliza en norma concreta hasta 1974 ¹⁶. Su marco es tan restringido que sólo se inscriben 10 grupos, entre los que cabe destacar la Unión del Pueblo Español (UDPE), presidida por el secretario general del Movimiento, A. Suárez y en la que se inscribe buena parte de la clase política provincial y local, que dos años después constituiría la base humana fundamental de Alianza Popular (AP) y que la Unión de Centro Democrático (UCD) absorbió poco antes de las primeras elecciones democráticas. Otros políticos (Fraga, Areilza) y grupos ideológicos (democristianos, liberales) siguen utilizando la vía de la

¹⁵ «No es imperativo de la democracia que ésta haya de practicarse por medio de partidos artificiales tipo siglo pasado [...] A nosotros, está demostrado nos era fatal [...]», F. FRANCO, «Discurso en 1959», en *Pensamiento político de Franco*, Madrid, 1975, t. 1, p. 131.

¹⁶ Decreto-Ley, de 21-12-1974, sobre Asociacionismo Político en MARTÍN MERCHÁN, *Partidos políticos: su regulación legal*, Madrid, Ministerio del Interior, 1981, pp. 104 ss.

ley de sociedades mercantiles, conformando su práctica política esencial a través de actividades culturales ¹⁷.

Esta situación no se altera hasta el nombramiento de A. Suárez como presidente de Gobierno que hace efectivas algunas medidas estudiadas por el primer gobierno de la monarquía y así como otras jurídicas y políticas que permitirán la legalización de los partidos políticos ¹⁸. Al amparo de las primeras decisiones, se legalizan las asociaciones que conformaran AP en septiembre de ese año 1976 y las que integrarán poco antes de las elecciones UCD.

Además de la importancia que tienen estas decisiones sobre el desarrollo posterior de la transición, adquieren relevancia inmediata en la formación y actuación de los grupos parlamentarios, en los últimos meses de funcionamiento de la prorrogada X Legislatura de las Cortes, algunos articulados sobre estas asociaciones.

El sistema autoritario en relación al desarrollo de los partidos ha influido en la debilidad de los mismos durante la transición e incluso después. La cultura política de la que he hablado dificulta el reclutamiento de militantes y la formación de partidos de amplia base humana y las elites políticas pasan a jugar un papel central en el proceso político de la transición ¹⁹.

No obstante, y aunque pueda parecer paradójico, las dos formaciones más estructuradas desde el punto de vista organizativo, el Partido Comunista de España (PCE) durante el franquismo y AP en el inicio de la transición, no tienen éxito electoral. Por el contrario, las que mejores resultados alcanzan en las primeras elecciones o tienen un desarrollo interno limitado (Partido Socialista Obrero Español, PSOE) o es una coalición electoral de grupos sin apenas militantes (UCD). Es evidente que ciertos elementos del franquismo pueden explicar esta situación de rechazo por parte del electorado: el anticomunismo y el inmovilismo de buena parte de los miembros de AP. Pero junto a estos factores, hay otros elementos que pueden explicar esta situación, no atribuibles al régimen anterior: el carácter predominantemente ideológico de los programas y mensajes del PCE y AP (y de otros partidos como la Democracia Cristiana, o el PSOE histórico) dificultan el éxito en las elecciones en contraste con posiciones más pragmáticas y

¹⁷ Por ejemplo, un grupo democristiano publica regularmente artículos en el diario *Ya*, con la firma colectiva «Táctic». GODSA es una sociedad mercantil que actúa como gabinete de documentación y orientación fomentada entre otros por M. FRAGA, que difunde ideas políticas a través de documentos y otras actividades públicas.

¹⁸ En junio de 1976 se aprueba una ley sobre asociación política; se modifica el Código Penal en relación a este derecho, se crea el registro de asociaciones políticas en el Ministerio de Gobernación y a partir de febrero de 1977 una nueva modificación elimina la suspensión previa de las asociaciones por parte del ministerio responsable. La ley de partidos de 1978 y la Constitución resuelven definitivamente el problema e instauran la nueva legalidad. Véase R. MARTÍN VILLA, *Al servicio del Estado*, Barcelona, Planeta, 1984, pp. 50-53, y M. FRAGA, *En busca del tiempo servido*, Barcelona, Planeta, 1987, pp. 53-61. En febrero de 1977 y merced a la nueva normativa el PSOE y varias formaciones democristianas son legalizadas. El PCE lo es por decisión del ejecutivo dos meses después.

¹⁹ Los politólogos LINZ, MONTERO y GUNTHER en sus numerosos trabajos introducen esta variable para el análisis de la transición española, de acuerdo con los nuevos enfoques de la política comparada.

más acordes con las modernas posiciones de los grandes partidos con responsabilidades de gobierno en los países europeos.

La inscripción de 200 grupos políticos («sopa de letras»), hasta el momento de las elecciones de 1977 en el Ministerio del Interior, excluyendo los de la extrema izquierda que son legalizados posteriormente, es una anécdota sin significado sobre el sistema de partidos, ya que poco después sólo el 18 % son activos. También este hecho pudiera resultar paradójico con lo dicho acerca de la cultura política. Sin embargo, esta proliferación de partidos se puede explicar por otro rasgo del franquismo que es el carácter personalista en las relaciones políticas, dando lugar a la aparición de numerosos grupos creados en torno a personajes que son eliminados del juego político después del 15 de junio, por lo que se clarifica el panorama preelectoral; pero también tiene efectos que perviven durante la transición e incluso en la consolidación, ya que se considera que la desaparición y rupturas internas de la mayoría de los partidos activos son debidas a problemas personales entre líderes²⁰.

Desde el punto de vista institucional, al analizar el sistema representativo no se puede olvidar el papel desempeñado por las Cortes. Sin duda el jefe del Estado, el presidente del Gobierno y el de las Cortes en el momento de iniciarse la transición²¹ desempeñan un rol fundamental en el diseño y ejecución de la operación política que ponen en marcha, pero instrumentalizan para ello básicamente este órgano representativo, amparándose en la composición y funciones de las Cortes del tardofranquismo.

Originariamente, como se recordará, hasta la LOE este órgano estaba compuesto por miembros designados o natos (el 50 %) o elegidos indirectamente en segundo o tercer grado por unos censos muy restringidos²². Sus funciones esenciales: las de preparar y elaborar las leyes que serían remitidas al gobierno para ser aprobadas por el jefe del Estado y ser oídas para la ratificación en el caso de los tratados internacionales. Esta situación se altera a partir de 1967: las Cortes tendrían capacidad para aprobar las leyes, correspondiendo desde entonces la sanción al jefe del Estado.

Por otra parte el 72 % de los procuradores, desde esta fecha son elegidos, de los cuales el 36 % lo son por sufragio directo, aunque de base restringida, que permite ensanchar la compleja red legislativa a los ciudadanos que decidan participar en el proceso electoral.

Los intentos del sistema para movilizar a sectores populares (como electores) o de la clase política (como candidatos) anteriormente desvinculados, surten poco

²⁰ J. R. MONTERO, «Partidos y participación política», *REP*, núm. 23, 1981, pp. 33-35; J. M. COLOMER y L. LÓPEZ NIETO, «Leadership Selection in the Spanish Political Parties», *Working Paper*, núm. 6, ICPS, 1989, p. 4; R. COTARELO, «El sistema de partidos», p. 351, y M. CACIAGLI, «La parábola de la UCD», pp. 420-423 en J. F. TEZANOS, R. COTARELO y A. de BLAS, *La transición democrática española*, Madrid, Sistema, 1989; M. BUSE, *La nueva democracia española. Sistema de partidos y orientación de voto*, Madrid, Unión Editorial, 1984, p. 113.

²¹ M. CACIAGLI, *Elecciones y partidos en la transición española*, Madrid, CIS, 1986, p. 9.

²² M. A. RUIZ DE AZÚA, «Conclusiones», ob. cit.

efecto a tenor de los datos y hechos conocidos²³; la participación en las elecciones por los cauces directos, resultó ser tan farragosa y compleja además de su limitado alcance político que, pronto (en las elecciones de 1971 para la X Legislatura) descendió el número de candidatos, la abstención creció (un 57 % en los comicios de los procuradores familiares, esto es, un 15 % más que en las de 1967) pese entre otras presiones a la obligatoriedad del voto. El porcentaje de reelegidos entre los altos cargos, frente a los «renovadores» alcanzó a casi dos tercios de los procuradores. Hechos similares ocurrieron en otras elecciones, como las municipales, celebradas en ese período²⁴. Los intentos integradores del sistema también fracasaron en este ámbito.

Esta legislatura, que se prorroga hasta 1977, con funciones legislativas y conformada por los sectores más representativos del régimen, tecnócratas, pero sobre todo del Movimiento y de la organización sindical, es la que instrumentalizan A. Suárez y T. Fernández Miranda, para llevar a cabo la reforma: destruir el sistema, aprovechando la complejidad de los mecanismos formales para liquidarlo. En marzo de 1975 se constituye el primer grupo parlamentario de las Cortes franquistas, el grupo parlamentario independiente como muestra de cierta renovación por parte de ciertos sectores del régimen; después el de la UDPE, la Unión Democrática Española, cuyos miembros se incorporaron a AP, en el momento de su nacimiento. Muchos de estos procuradores constituyeron una parte importante de las fuerzas de la derecha, AP y UCD, y serían candidatos en las primeras elecciones (el 35 % en las listas de AP) logrando algunos el objetivo de ser elegidos, que fue una de las razones básicas que les hizo aplicarse el «harakiri» político al aprobar la LRP.

Sobre el papel y el juego desarrollado por estos procuradores caben diversas interpretaciones, como la teoría de juegos, con la que, se esté o no de acuerdo con la racionalidad planteada, lo que es evidente es que fines y resultados perseguidos logran los resultados esperados²⁵.

III. De la Ley para la Reforma Política a las normas electorales

Sobre estas bases del sistema anterior y tras la incapacidad del primer gobierno de la monarquía para avanzar en el proceso de reforma política más allá de borradores y de ciertos contactos, el nuevo gobierno con más apoyos internos y externos al

²³ M. A. RUIZ DE AZÚA, «Conclusiones», ob. cit., y VANACLOCHA, ob. cit.

²⁴ VV AA, *Les eleccions municipals a Barcelona del 16 d'octubre de 1973*, Barcelona, J. Bofill, 1975, caps. 6 y 7.

²⁵ J. M. COLOMER, *El arte de la manipulación política*, Barcelona, Anagrama, 1990, cap. v; M. BAE-NA, M. G. MADARIA, «La elite franquista y burocracia en las Cortes actuales», *Sistema*, núm. 28, Madrid, 1979; L. LÓPEZ NIETO, *Alianza Popular: estructura y evolución electoral de un partido conservador*, Madrid, CIS-Siglo XXI, 1988, pp. 94, 110 y 118.

sistema abre tres frentes de acción, para lograr una convocatoria electoral, que permitiera iniciar la transición como de hecho ocurre: éstas son la aprobación de una ley marco por las instituciones del régimen anterior, la legalización de los partidos políticos y la consulta a la ciudadanía.

La aprobación de la LRP por las Cortes, resulta ser el primer escollo a vencer para realizar una reforma pactada, esto es, por medio de una transacción con las fuerzas e instituciones autoritarias. Esta Ley adquiere tras su aprobación rango de ley fundamental, pero sin preámbulo y por tanto sin techo ideológico al negar el Consejo Nacional del Movimiento su consentimiento²⁶. Es una ley breve y ambigua, propia de las circunstancias, que trata diversos temas, como los mecanismos para la reforma constitucional, establece algunos poderes del jefe del Estado, contiene asimismo una corta declaración de principios, como la supremacía de la ley, pero de hecho es la disposición transitoria primera la que cobra una mayor trascendencia, puesto que contiene los elementos básicos del sistema de elección de una y otra cámara (número de miembros, fórmula electoral, y el distrito, en ambos casos provincial y con un número mínimo de escaños en cada uno). Consagra un sistema de representación mayoritaria con sobrerrepresentación de las zonas más deprimidas, tal como exigieron la mayoría de los procuradores a cambio del voto favorable, en el convencimiento de lograr un acta en las primeras elecciones.

Pero la celebración de estos comicios denominados con acierto fundacionales²⁷ exige también la participación de las fuerzas políticas en situación de ilegalidad. Por ello y paralelamente a la transacción antedicha, y desde un punto de vista formal, el gobierno aprueba en nueve meses dos decretos regulando el derecho de asociación política a cuyo amparo la mayoría de los partidos adquiere su reconocimiento legal: por ejemplo, las asociaciones que forman AP y UCD se inscriben bajo la normativa de 1976, mientras que PSOE, PNV y los partidos que integran el Pacte Democràtic per Catalunya (PDC, luego CiU) se acogen al decreto de febrero. Junto a estas medidas jurídicas que reforman el código penal en lo relativo a este derecho fundamental, el gabinete pone en marcha diversas decisiones políticas que de hecho permiten a los partidos realizar tanto actividades internas (el PSOE celebra su XXVIII Congreso antes de su legalización) como externas (la oposición democrática agrupada en la «Platajunta» realiza propaganda en algunos medios de comunicación en favor de la abstención en el referéndum convocado para aprobar la LRP también en ese mes de diciembre. No se puede olvidar tampoco la peculiar forma que adoptó la decisión sobre la legalización del PCE, debido a la oposición que suscitaba por parte de significativos sectores del régimen, especialmente entre el estamento militar. A las formaciones de extrema izquierda se les ofreció la posibilidad de concurrir a los comicios como candidaturas independientes, según establecía el decreto de normas electorales, tal como de hecho

²⁶ P. LUCAS VERDÚ, *La octava ley fundamental*, Madrid, Tecnos, 1976, pp. 124-128; J. de ESTEBAN y otros, *El proceso electoral*, Madrid, Labor, 1977, pp. 349 ss.

²⁷ G. O'DONNELL y Ph. SCHMITTER, ob. cit., cap. 6.

ocurrió (Candidaturas de Trabajadores fue la denominación adoptada por la Organización Revolucionaria de Trabajadores, el FUT, la Liga Comunista, etcétera) ²⁸.

La consulta a los ciudadanos acerca del proceso de reforma se concretó con la celebración del Referéndum para la aprobación de la LRP en diciembre de 1976, un mes después de ser aprobada por las Cortes; es un ensayo de las elecciones fundacionales, ya que se manifiestan las principales tendencias políticas y electorales; se ha denominado «referéndum puente» puesto que difiere de los dos celebrados durante el régimen anterior ²⁹ y también de los que tuvieron lugar posteriormente.

El gobierno contó con muchos recursos extraordinarios no usuales en los contextos democráticos, pero ni podía ni de hecho quiso acallar totalmente a la oposición, por lo que aunque sin legalizar se le permitió realizar propaganda por televisión, eso sí, limitada, así como tener interventores en las mesas electorales.

La legitimidad que pretendía alcanzar el gobierno fue lograda con un porcentaje de participación y de votos afirmativos homologable en situaciones similares de países occidentales. La especificidad y las circunstancias que rodean la convocatoria dificultan la evaluación de los resultados. Así, la oposición que con cualquier opción legitimaba al gobierno ³⁰ opta por la abstención, que alcanza casi un tercio del electorado. Este porcentaje es alto pero resulta ser una tendencia confirmada posteriormente incluso en el caso de las elecciones fundacionales, en las que no se llega a producir la «orgía participativa» ³¹ muy extendida en estos casos. El análisis con perspectiva temporal, permite considerar el alto índice de participación como una tendencia moderna, si tenemos en cuenta la creciente distancia de la sociedad civil respecto a la clase política durante los últimos 10 ó 15 años y de la que esta tasa es una muestra.

Es evidente que la alta abstención también fue debida a hechos y circunstancias políticas y técnicas del momento ³² no atribuibles a la oposición. Entre aquéllos, la primera aparición pública de S. Carrillo en Madrid, así como el secuestro del presidente del Consejo de Estado, días antes de la celebración del referéndum, generó miedo y quizá motivó un cambio de voto hacia el sí desde la abstención. La duplicidad de inscripciones censales y la no ausencia de otros sectores influyeron también aunque en sentido contrario. Finalmente, hay otros factores tradicionales de carácter estructural que también explican que las mayores tasas de abstención se produjeran en las grandes urbes y en zonas históricamente poco participativas (Galicia, Canarias) y en ámbitos territoriales periféricos en los que se manifiesta el tradicional conflicto centro-periferia (Cataluña, País Vasco).

²⁸ R. MARTÍN VILLA, ob. cit., pp. 61-70. El artículo 30, párrafo 3.c, regula la presentación de candidaturas independientes para las que los avales y requisitos exigidos son escasos.

²⁹ J. de ESTEBAN y otros, ob. cit., p. 349 ss.

³⁰ D. NOHLEN, *Ley electoral y consecuencias políticas*, Madrid, CITEP, 1977, pp. 83 ss.

³¹ J. J. LINZ, *Comentario sociológico*, Madrid, CECA, 1977, pp. 309 ss.

³² J. I. CASES, «Resultados y abstención en el referéndum español de 1978» en *REP*, núm. 6, 1978, pp. 173 ss.

El 76 % de voto SÍ, muestra cómo no se produjo una total presión gubernamental, ya que esta cifra está lejos del casi 90 % de anteriores referendos. El escaso apoyo a la postura defendida por los defensores del inmovilismo a ultranza (un 2 % de votos NO) equivale al porcentaje que la extrema derecha alcanzará después.

IV. El significado de la convocatoria electoral

En este proceso de actos jurídicos y políticos encaminado a la celebración de las primeras elecciones democráticas, la aprobación del Decreto-Ley 20/1977 de normas electorales merece una atención especial y ello por diversas razones. Es un texto que formalmente hay que atribuirlo al gobierno. De hecho también, porque no admitió ni las propuestas de las Cortes que pretendían su elaboración, o al menos su discusión, ni recoge las alternativas de las principales formaciones políticas que legalizadas o no en aquel momento pretenden introducir en el proyecto cambios concretos sobre el texto (caso de AP ya que tiene acceso al mismo)³³ o la resolución de circunstancias relativas al proceso electoral, caso de la oposición democrática que insiste más en cuestiones como la legalización del PCE, la amnistía, etc.

El proyecto en sí no sufre alteraciones directas de estas presiones. Pero de hecho a lo largo del plazo que transcurre hasta el 15 de junio son satisfechas la mayoría de las demandas, por lo que el proceso electoral se legitima plenamente; así al amparo del Decreto-Ley y como desarrollo del mismo el gobierno modifica y adapta otras normas del régimen anterior que permitan el ejercicio efectivo de los derechos y libertades. Se manifiesta ya en este terreno una de las características esenciales de la transición, la transacción y el consenso en la adopción y formalización de las decisiones.

El Decreto tal como se expone en su preámbulo tiene por objeto establecer las normas que regirán en las primeras elecciones sustituyendo otras vigentes anteriormente, que además de complejas y escasamente democráticas estaban parcialmente en desuso, como parte de la Ley de 1907. El fin es hacer del sufragio «un instrumento de libre opción entre alternativas políticas en términos de igualdad» según reza en el preámbulo.

Aplicaré la línea argumental a este análisis: influencias del sistema anterior y de los sistemas europeos y transcendencia en la consolidación.

Limitaciones legales y políticas debidas al proceso de transición

Con el mandato de la LRP y especialmente al amparo de la disposición transitoria primera, se faculta al gobierno para regular las elecciones a Cortes de un Congreso

³³ L. LÓPEZ NIETO, ob. cit., pp. 71-82.

de Diputados. Sería elegido según criterios de representación proporcional, sin mayor precisión y, por tanto, con la posibilidad de optar por una de las fórmulas al uso; por el contrario, se establecen tres condicionamientos que iban a afectar al funcionamiento de cualquier sistema electoral que se adoptase, tal como demuestran todos los estudios realizados sobre la materia ³⁴. Así, el tamaño de la Cámara (350), en principio pequeña para la población española; el distrito electoral, la provincia a la que se asignaría un número mínimo inicial de diputados. Este asunto fue muy debatido pues se pretendía, por parte de buena parte de los procuradores y sectores afines, conseguir una sobrerrepresentación de las zonas rurales, con el fin de asegurarse la representación futura. Sin embargo, y desde una perspectiva más moderna de la organización territorial basada en la cooperación y en limitar los efectos de las desigualdades socioeconómicas de las zonas más deprimidas, esta asignación de escaños, correctivo desde un punto de vista electoral, tiene una justificación política. El gobierno optó por un mínimo de dos diputados por provincia, como solución intermedia entre la propuesta de AP (tres) y la de la oposición (uno). Otro condicionamiento, una barrera de votos necesaria para acceder al reparto de escaños, cuyo porcentaje también fue objeto de debate.

La elección del Senado dejaba menor capacidad de maniobra al gobierno: cuatro senadores por provincia, excepción hecha de las insulares y sistema mayoritario. Estas limitaciones dejaban no obstante muchos temas a regular hasta completar el diseño del sistema electoral en sentido estricto (tipo de lista y de voto, fórmulas a aplicar) y otros aspectos del proceso electoral, como el sistema de garantías, la administración o el contencioso e incluso otros de carácter más general, como los relativos al derecho de reunión o de expresión, sin olvidar que el proceso electoral se vertebra e inserta en una estructura política autoritaria, por lo que se establecen cautelas que garanticen la neutralidad del aparato estatal anterior: así la extensa relación de incompatibilidades, de la que salvo el presidente de Gobierno están excluidos todos los demás cargos públicos de las diversas administraciones.

Otro ejemplo que ilustra sobre el carácter transitorio de las normas, puede ser la atribución de competencias muy amplias otorgadas a las juntas electorales, con poderes sobre la administración territorial (gobiernos civiles y ayuntamientos) para el cumplimiento de funciones tales como: censo, composición y funciones de las mesas, el control sobre el ejercicio de las libertades públicas, de modo que los poderes que gobiernos civiles y ayuntamientos tenían sobre reuniones y actos públicos durante la campaña, serían supervisados y sometidos a la autoridad de las juntas provinciales y locales; también las competencias sobre el secuestro preventivo quedan en manos de la administración electoral, que así mismo se encarga de la administración de los diversos tipos de financiación pública indirecta. Destaca en

³⁴ Entre otras, la ya clásica obra de D. W. RAE, *Ley electoral y consecuencias políticas*, Madrid, CITEP, 1977; después, GROFMAN, y A. LIJPHART, *Electoral laws and their political consequences*, Nueva York, Aghaton, 1986. Recientemente R. TAAGEPERA, y M. SOBERG, *States and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, Londres, Yale UP, 1989.

relación a la composición de los comités de radiotelevisión la significativa presencia en los mismos de vocales gubernamentales, en número equivalente a los representantes de los partidos. Su intervención no obstante no suscitó críticas en esta ocasión.

La necesidad de no demorar demasiado la consulta podía hacer pensar que, junto a los condicionamientos antes señalados, la regulación de las elecciones tendría un alcance limitado a la coyuntura.

Rasgos innovadores de las normas

Sin embargo, el Decreto-Ley, tal como establece su enunciado, son unas normas electorales en el pleno sentido de la expresión que resuelven problemas propios de la transición, tal como hemos apuntado antes brevemente, pero que tienen presentes muchos cambios introducidos en los procesos electorales de las democracias occidentales.

Por ello, por una parte deroga la Ley Electoral de 1907, vigente desde su promulgación, aunque en ciertos momentos como supletoria. El contencioso electoral, la mecánica del escrutinio o la atribución a la administración electoral de las competencias sobre el censo son cuestiones que, sin embargo, se incorporan de esta tradición histórica, debido a que son aspectos básicamente procedimentales que no han cambiado en la normativa comparada.

Es significativo que estas normas incorporen medidas que en aquellas fechas se habían introducido en países occidentales para hacer frente a los nuevos acontecimientos. Entre éstas la financiación pública directa como compensación a los gastos de la campaña, y la amplia regulación de garantías que van desde el protagonismo atribuido a los representantes de las candidaturas en las distintas fases del proceso electoral, a otras relacionadas con el derecho a voto: mecanismos que asegurasen el secreto y libertad del sufragio (cabinas, sobres, papeletas) o el ejercicio de ese derecho para la mayoría de los electores (voto por correo). Algunas otras cuestiones como la regulación de las encuestas durante la campaña, no fueron recogidas en el decreto por lo que se debieron acoger a la legislación existente. Del efecto y dinámica política generada por estas medidas hablaré más adelante.

Influencia posterior

También desarrollaré después el impacto que el sistema electoral tuvo sobre el sistema de partidos al analizar los resultados de estas elecciones.

Los sistemas electorales tal como quedan establecidos en las normas son una combinación de tradición histórica, para la elección de Senado (sistema mayoritario con distritos plurinominales con voto limitado) y de innovación; por primera vez se introduce la representación proporcional (sistema de divisor D'Hondt) sobre

distritos de tamaño diverso, pero la mitad de ellos pequeños (de menos de seis escaños), con una barrera del 3 % para acceder al reparto de los escaños de una cámara de reducidas dimensiones. El resultado es un sistema sin precedentes, que en principio podía dificultar al legislador la evaluación de los efectos que produciría. Sin embargo, es prácticamente seguro que debido a la especialización existente sobre la materia ³⁵, el gobierno pudo prever el impacto del modelo de representación elaborado.

Los efectos prácticos, sobre los que volveré más adelante, merecieron críticas negativas por los efectos mayoritarios que produjeron y por el desigual valor del voto, compensados porque solucionó el problema de los seis mil candidatos que concurrieron en representación de numerosas formaciones, muchas inexistentes, al conformar un sistema de partidos parlamentarios, que, aunque con un alto índice de fragmentación, aseguró una representación importante de los grandes, incluidos los nacionalistas catalanes y vascos.

La evaluación global de las normas electorales por la clase política, así como razones de pragmatismo político, motivaron que el Decreto-Ley sirviera de marco jurídico de las dos siguientes elecciones legislativas y como fuente subsidiaria de otros procesos electorales (locales de 1979 y autonómicas de la mayoría de las comunidades) hasta la aprobación y promulgación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG) en junio de 1985. Aunque esta Ley deroga expresamente las normas anteriores, ni la práctica electoral es alterada ni introduce cambios sustanciales desde un punto de vista jurídico ni técnico. Se introducen cambios sobre cuestiones específicas debidas a la transición, a los que nos referimos antes (se reducen las causas de incompatibilidad, se anulan algunas funciones de las juntas electorales) y también se modifican algunas cuestiones que la experiencia política y técnica aconsejaba sustituir, según el parecer del gobierno, que, por ejemplo, decide gubernamentalizar la organización del censo, o por el apoyo de la mayoría de los grupos parlamentarios, como las cuestiones relativas a la ampliación de la financiación pública.

Estos limitados cambios se produjeron en parte como consecuencia de la constitucionalización de los elementos esenciales del sistema electoral (arts. 68 y 69 especialmente), y también porque se mostró la utilidad del Decreto-Ley, tanto para los ciudadanos «que aprendieron a ejercer el derecho del sufragio con estas normas», como para el sistema de representación, ya que había permitido la alternancia en el poder y la estabilidad de los gobiernos; por lo demás, se rompe con la tradición histórica de que cada gobierno reformaba la ley electoral ³⁶.

La transcendencia de las normas de 1977, se debe en gran medida a la decisión de los constituyentes de introducir en el texto los elementos básicos del sistema electoral. El acuerdo a que llegan entonces los dos partidos mayoritarios (UCD y PSOE) y las dos fuerzas nacionalistas más importantes de Cataluña y el País Vasco,

³⁵ GROFMAN y LIJPHART, ob. cit., pp. 2-3.

³⁶ L. M. CAZORLA PRIETO, *Comentarios a la LOREG*, Madrid, Civitas, 1986, pp. 20-27, especialmente el resumen de las intervenciones de A. GUERRA y O. ALZAGA.

responde al pragmatismo que domina las decisiones políticas durante la transición. El PSOE opta por un modelo mayoritario y de hegemonía del ejecutivo para favorecer la estabilidad y la consolidación democrática, en detrimento de un sistema más pluralista, aunque más acorde con sus postulados ideológicos. La UCD mantuvo los criterios que defendieron ya ante las Cortes franquistas y aprovechando las ventajas y el oportunismo político debidos al éxito electoral de las primeras elecciones; conviene recordar que, de todos modos, las fuerzas políticas de la derecha optan por criterios de estabilidad frente a los de representatividad. Estos criterios son coincidentes con la posición defendida por las fuerzas nacionalistas.

No obstante, la discusión de estos temas electorales suscitaron tensiones y rupturas momentáneas del consenso político ³⁷, ya que las fuerzas derrotadas en las elecciones fundacionales propusieron otras alternativas.

Así, el PCE siempre ha defendido en las Cortes, incluso respetando los condicionamientos constitucionales, utilizar fórmulas de cociente con aprovechamiento de restos para suavizar los efectos mayoritarios del sistema, que arroja índices de proporcionalidad similares e incluso superiores a los de sistemas mayoritarios ³⁸. Por su parte, AP ha modificado su posición a lo largo de estos años, desde la defensa del modelo mayoritario para el Congreso, para abogar en otro momento por el modelo alemán e incluso parcialmente el italiano, y finalmente ser una pieza clave en el consenso con el PSOE, al aprobar la LOREG ³⁹. La posición de los politólogos también ha sido crítica, proponiendo correctivos que permitieran alcanzar una mayor representatividad e igualdad de las fuerzas políticas, sin necesidad de alterar la estabilidad de gobierno ⁴⁰.

Por razones políticas obvias, la regulación de la Ley de Elecciones Locales que se lleva a efecto al mismo tiempo que el debate constitucional, no produce tanta discusión, ni genera tantas cautelas. Pese a ello, y aunque no se puede profundizar en el análisis de este sistema electoral, sí hay que destacar que aunque se utiliza la misma fórmula para el reparto de escaños, al ser los distritos como mínimo de siete escaños, los efectos del sistema electoral son más proporcionales; en consecuencia, el sistema de partidos está más fragmentado puesto que en este tipo de comicios, y

³⁷ Buen resumen en M. CACIAGLI, ob. cit., 1986, pp. 78-121.

³⁸ R. ROSE, «En torno a las opciones en los sistemas electorales», en *REP*, núm. 34, 1983, p. 97; A. LIPHART, *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 1987, p. 225; M. A. RUIZ DE AZÚA y L. LÓPEZ NIETO, «Elecciones nacionales y europeas», en VV AA, *Implicaciones constitucionales y políticas del ingreso de España en la CEE y su incidencia en las CCAA*, Oñate, 1986, p. 106.

³⁹ Tal es el caso de Alianza Popular que varió sus planteamientos sobre el sistema electoral, desde la defensa del sistema mayoritario a otros modelos muy proporcionales: cf. L. LÓPEZ NIETO, ob. cit., pp. 71-78.

⁴⁰ Mesa redonda sobre la Ley Electoral recogida en *REP*, núm. 34, 1983; J. de ESTEBAN, *Las elecciones de 1989*, Madrid, CIS, 1979, pp. 34-50; C. MARTÍNEZ, *El sistema político español y el comportamiento electoral regional en el sur de Europa*, Madrid, 1980, pp. 252-262; J. M. VALLÈS, «Reforma electoral i coordenades polítiques», *Estudis Electorals*, núm. 6, Fundación Bofill, 1982, pp. 9-29; D. NOHLEN y R. O. SCHULTZE, «Los efectos del sistema electoral español sobre la relación entre sufragios y escaños», en *RES*.

más en el caso de una transición política, la presencia de candidaturas independientes es muy frecuente. Las coaliciones de gobierno son necesarias, como de hecho ha ocurrido desde las primeras elecciones municipales.

En consecuencia, fue una ley con un sistema más representativo que el de las elecciones legislativas, quizá porque se consideró secundaria la estabilidad de gobierno. El PSOE, que defendió la mencionada Ley en su elaboración y que realizó una política de pactos desde las elecciones locales de 1979, para gobernar, consideró necesario, diez años después, modificar aspectos que limitaran la inestabilidad de los gobiernos locales ⁴¹, debido a la ruptura de la dinámica de consenso; el funcionamiento de los gobiernos de coalición es una práctica poco usual en el ámbito gubernamental nacional, no así en las comunidades autónomas y en los ayuntamientos con mayorías conservadoras, en las que el sistema electoral no ha favorecido las mayorías políticas claras.

V. Desarrollo del proceso electoral de 1977: candidatos y campaña en el contexto de la crisis de la representación

Un mes después de aprobar las normas electorales, el gobierno convoca los comicios, al tiempo que sigue adoptando decisiones políticas (legalización del PCE) y jurídicas (decreto sobre la utilización de los medios de comunicación pública en la campaña, y órdenes para asegurar el ejercicio efectivo del derecho de sufragio) aspectos técnicos en los que se produce una gran innovación en relación a procesos electorales anteriores no-competitivos ni democráticos, e introducen mejoras en torno a prácticas realizadas en el referéndum constitucional, como el voto por correo.

Aspectos tales como la financiación pública, tanto directa (subvenciones en compensación a los gastos de la campaña) como indirecta (utilización de los medios de comunicación públicos), suponen el reconocimiento de los cambios operados en el proceso electoral debido fundamentalmente al impacto de los avances tecnológicos y las repercusiones sobre las funciones de los partidos.

La transición española se produce en un momento de crisis del Estado social, modelo que aspiran alcanzar las grandes fuerzas políticas del país. Esta crisis repercute en diversos ámbitos del sistema político, entre ellos el sistema representativo, en sus aspectos teóricos y también sobre los actores políticos fundamentales, los partidos por lo que se modifican los mecanismos y elementos del sistema electoral, así como sobre el parlamento ⁴².

Es evidente, y la práctica política comparada así lo demuestra, cómo la

⁴¹ Prensa periódica de la primera semana de abril de 1989, especialmente las manifestaciones del ministro ALMUNIA y el alcalde MARAGALL.

⁴² R. COTARELO, *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*, Madrid, CEC, 1986, pp. 154-164; VV AA, *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza, 1988, caps. 6 y 7.

prohibición constitucional del mandato imperativo choca con una realidad basada en la inexistencia de parlamentarios independientes, ya que todos los electos concurren en listas de partidos y el comportamiento parlamentario está muy sujeto a las directrices de los grupos. Asimismo, e incluso en las democracias de consenso, hay una tendencia manifiesta al reforzamiento del papel de los ejecutivos. Algunas de estas realidades han generado modificaciones en el ámbito jurídico, siempre a remolque de la práctica política.

Traigo aquí estas consideraciones por la importancia que tienen en el diseño y desarrollo posterior del sistema representativo español. Tradicionalmente el debate de estos temas electorales ha sido intenso entre las fuerzas políticas, especialmente en los debates constitucionales y en los momentos de transición. La falta de acuerdo ha provocado que no se hayan constitucionalizado cuestiones relativas al sistema electoral, más allá del derecho de voto, habiendo sido objeto de reformas constitucionales posteriores ⁴³, como respuesta a las demandas de los denominados nuevos movimientos sociales.

Por ello, otras modificaciones de los sistemas electorales no han tenido alcance jurídico constitucional, aunque sí una gran trascendencia en los procesos electorales. Entre esos cambios, los relativos a los movimientos migratorios y a la revolución tecnológica, de los años cincuenta y sesenta.

Los cambios migratorios que tienen lugar en Europa en ese período, por los procesos de desarrollo económico, inciden sobre los censos electorales que pronto quedan obsoletos, alteran la relación habitante-escaño de muchos distritos electorales y cuando la migración se produce más allá de las fronteras de origen, amplios sectores de la población no pueden ejercer el derecho a voto. Como consecuencia de ello, se modifican aspectos relativos a las garantías electorales, como la actualización anual de los censos; se introduce el voto por correo o procuración y se redistribuyen buena parte de los distritos antes de cada convocatoria electoral ⁴⁴.

La revolución tecnológica, y en concreto el impacto de la televisión sobre la opinión pública, tiene notables repercusiones en relación al proceso electoral: en la percepción que los electores tienen sobre la imagen pública de los líderes. Éstos que pasan a representar al tiempo al partido y a su programa, influyen e importan más que las diferencias entre los manifiestos electorales.

Asimismo, se produce una gran transformación en el diseño y desarrollo de las campañas por el uso generalizado de las técnicas de *marketing* electoral y relacionado con ambos factores, la progresiva generalización de la financiación pública directa, sustanciada formalmente como compensación de los gastos de las campañas.

⁴³ La crisis de los sistemas políticos en el ámbito de la representación y las demandas de mayor participación e igualdad provocan la ampliación del derecho a voto en la mayor parte de los textos constitucionales, y establecen la mayoría de edad a los 18 años en la mayoría de los países europeos.

⁴⁴ En la RFA el Tribunal Constitucional emite varias sentencias (1967) exigiendo la redistribución de los distritos antes de cada elección. En ese período, en Gran Bretaña se establece la práctica de revisión anual del censo; en este país, entre otros, se limita el ejercicio del voto por correo y/o procuración.

Estos cambios alcanzan directamente a los actores fundamentales de la democracia representativa, los partidos. Sin entrar en la polémica acerca de la crisis de los mismos, que corre paralela a estos cambios, la práctica política ha mostrado cómo no sólo han sido sustituidos en sus funciones, sino que han visto reforzado su papel ⁴⁵ aunque con modificación sustancial de la realidad sobre la que operan; su funcionamiento interno también se ha transformado.

El proceso de desideologización y la generalización de los partidos acaparalotodo, dirigidos a amplios sectores de la sociedad; la reducción de las bases y recursos humanos de los mismos junto al proceso de fortalecimiento de la disciplina interna y de centralización de las decisiones; el limitado alcance en el desempeño de las funciones sociales, en relación a las institucionales, entre las que sobresalen las electorales, tanto en los órganos de representación como en los ejecutivos son manifestaciones que ilustran sobradamente la realidad de la modificación del papel de los partidos en los sistemas políticos ⁴⁶. En ocasiones se ha consagrado formalmente a través de los estatutos jurídicos de los partidos y, en otras, ha generado desajustes, como los derivados de la constitucionalización de la prohibición del mandato imperativo y de los usos y prácticas propios de la progresiva institucionalización de los grupos parlamentarios, como la disciplina de voto.

Esta posición central de los partidos es, sin embargo, cuestionada. La financiación pública, permite a las organizaciones políticas desvincularse parcialmente de los lazos con determinados grupos sociales a los que representaba y limita al tiempo el papel de los afiliados cotizantes. Los partidos se transforman en partidos de todo el mundo. De ahí surgen las críticas derivadas de la incapacidad de reaccionar ante las demandas sociales de una sociedad compleja y fragmentada. Estos aspectos están en la base de hechos, tales como la creciente abstención electoral, de la volatilidad del electorado y de tendencias hacia el debate político definido en términos concretos ⁴⁷.

Sin embargo, y pese a todas estas posiciones críticas relativas a la posmodernidad política, es difícil demostrar que los nuevos movimientos sociales hayan desplazado a los partidos más tradicionales, aunque conviene recordar que han prevalecido sólo aquellos que han tenido capacidad de adaptarse. También se ha generalizado la idea de que los nuevos medios de comunicación han superado en el terreno electoral a la acción organizada de los partidos. Y esto porque es difícil pensar que los mensajes emitidos a través de los medios de comunicación de masas lleguen directamente al gran público. Cabría pensar que requieren un primer círculo de líderes de opinión (y los partidos son una red organizada de éstos), quienes a su vez

⁴⁵ VV AA, ob. cit., 1988; COTARELO, ob. cit., 1985, y art. cit., 1989.

⁴⁶ Entre otras, prácticas como la renuncia en blanco de los candidatos y la generalización de la disciplina de voto, así como las funciones y papel incluso formalmente establecidos en los estatutos jurídicos de los partidos (cf. COTARELO, ob. cit., 1985; V. BEYME, *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid, CIS, 1986). A. RODRÍGUEZ DÍAZ, *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, Madrid, CEC, 1989, caps. 4 y 5.

⁴⁷ J. BOTELLA, «Las élites intermedias de los partidos políticos españoles», memoria de investigación, 1988.

repercuten hacia sectores más amplios. Por lo tanto, la existencia de una estructura organizativa fuerte, que articule la base humana del partido, resulta ser un eslabón importante entre el líder y el electorado, de ahí la importancia de estas organizaciones.

Los cambios producidos en los sistemas representativos no han concluido, ni acabarán. Cobran cuerpo las ideas e incluso se materializan en prácticas concretas la utilización de la informática y la automatización en los procesos electorales, tanto para la emisión de voto como para la realización del escrutinio ⁴⁸.

En este contexto tiene lugar la transición que deberá adaptarse a las peculiaridades del momento. Como resultado un proceso electoral en el que se combinan rasgos clásicos e innovadores al tiempo que se cumplen los requisitos básicos de limpieza, contestación y escrutinio rápido. En la evaluación de esta etapa del proceso electoral, me parece importante destacar dos rasgos relativos a la recepción de los cambios y también señalar algunos problemas técnicos que surgieron en el desarrollo de las primeras elecciones. La reproducción de estas circunstancias en procesos posteriores, justifica la atención que les dedico. Entre los primeros el significativo número de candidaturas y el diseño mixto de la campaña. Entre los segundos, problemas del escrutinio y de la publicación de los resultados.

Candidaturas y partidos

Las elecciones fundacionales son el momento «heroico» para los partidos, que actúan más como agentes de control político y social que de movilización, colaborando y pactando para ser incluidos en el proceso democrático ⁴⁹. Ello genera tensiones tanto entre las fuerzas de la derecha (nostálgicos o moderados) pero también en la izquierda entre posiciones más o menos radicales. Es frecuente, pues, la división interna por la definición de posiciones ideológicas y la definición de estrategias concretas. La búsqueda de líderes es otro problema del momento que se acentúa al operar sobre una cultura de la clase política basada en los personalismos. Esta hipótesis, que se ha utilizado para explicar las crisis y divisiones internas de algún partido, creo que es generalizable a lo ocurrido con otras fuerzas políticas en esta década ⁵⁰ y a lo que sucede con la proliferación de candidaturas y las dificultades que el proceso entraña.

La cifra de 5 000 candidatos al Congreso y casi 1 000 al Senado más los casi 2 000 suplentes de esta convocatoria ⁵¹ podría explicarse por factores coyunturales

⁴⁸ Es conocida la utilización de la informática para la emisión del voto en EE UU. Recientemente en Italia se ha discutido esta problemática en una reunión, cuyas principales conclusiones se han recogido en un volumen bajo la coordinación de AGOSTA, LANCHESTER y SPREAFICO, *Elezioni e automazione*, Milán, Angeli, 1989.

⁴⁹ G. O'DONNELL y Ph. SCHMITTER, ob. cit., pp. 57 ss.

⁵⁰ M. CACIAGLI, ob. cit., 1989, p. 421; J. de ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, *Partidos en la España actual*, Madrid, Labor, p. 45.

⁵¹ VV AA, *Mujer y 15 de junio*, Madrid, Ministerio de Cultura, 1977, pp. 91-92 y 103-104.

ante circunstancias como el desconocimiento del comportamiento electoral, entre los que se suele producir un alto grado de indecisos así como por la imposibilidad de predecir, en términos muy concretos, los efectos del sistema electoral por las adaptaciones que sufren de los modelos estudiados. Sin embargo, la denominada «sopa de letras» se perpetúa a efectos de presentación de candidaturas en comicios posteriores e incluso se incrementa, pese al nulo éxito electoral. Este hecho no tiene similitud en la práctica comparada, como tampoco la tiene la consecuencia que se deriva de este hecho: el porcentaje de votos de los partidos sin representación parlamentaria fue de un 7,1 % en 1977 y de un punto menos en las últimas celebradas; son cifras muy superiores a las que arrojan las elecciones europeas, incluidas las de Gran Bretaña con sistema mayoritario, en las que el porcentaje de partidos sin escaños no supera nunca el 2 %. En estos datos hay que distinguir las candidaturas que por escaso porcentaje no acceden al reparto de escaños de otras muchas testimoniales y personalizadas. Ejemplo de lo primero la Federación Demócrata Cristiana que con 1,4 % de los votos al concurrir en 33 distritos y tener el voto muy repartido no alcanza en ninguno escaño, mientras que Euskadiko Ezquerria con el 0,3 % pero concentrados sus listas en dos distritos obtuvo uno. Como ejemplo de lo segundo, las candidaturas con menos de 38 000 votos cada una, que representaban una quinta parte del total (de los 5 000) sumaban un 4,4 % de los votos sin representación. Estos hechos ponen en evidencia rasgos de esa cultura y de la que tampoco los grandes partidos escapan, aunque los éxitos electorales en algún ámbito territorial, les permite resolver, al menos parcialmente, el problema a través de mecanismos tales como liderazgo fuerte, coaliciones, etcétera ⁵².

Se puede pensar que este alto número de candidatos es un acto de participación política activa más o menos desinteresada. Sin embargo, la confección de listas siempre ha generado graves tensiones internas desde las primeras elecciones, en parte debido al tipo de lista establecido, operando sobre una cultura personalizada y en distritos muchos de ellos pequeños. Aunque siempre han trascendido más los conflictos producidos en las formaciones de la derecha ⁵³, menos disciplinadas y más impregnadas de esa cultura, los enfrentamientos entre los estados mayores de los partidos y las organizaciones territoriales en la confección de las listas ha sido una constante. Se pensó que la lista cerrada y bloqueada potenciaba los partidos; este argumento del momento inicial de la transición se reforzará en la Constitución y en su desarrollo, abarcando todos los ámbitos en los que éstos desarrollan su actividad, filosofía defendida por la clase política, especialmente en lo que concierne a la financiación pública.

Menos acuerdo se ha producido en relación a la autoridad y hegemonía de los estados mayores de los partidos, que se ha concretado fundamentalmente en el ámbito del sistema representativo, sobre los candidatos y electos, habiéndose producido un importante debate jurídico incluso de alcance constitucional, como

⁵² J. M. COLOMER y L. LÓPEZ NIETO, *ob. cit.*, pp. 5-8.

⁵³ L. LÓPEZ NIETO, *ob. cit.*, pp. 82-85, 100-103 y 112-119.

consecuencia de conflictos ocasionados por la pretendida autonomía de quienes ocupan (o están en disposición de alcanzar) puestos de representación sólo con los medios e infraestructura proporcionada por los partidos, tal como demuestra la composición de los parlamentos occidentales europeos en las dos últimas décadas, en los que no hay parlamentarios independientes; en esta situación, prácticas como la renuncia en blanco de los candidatos, tendrían su justificación. En contra, toda la filosofía liberal clásica y la constitucionalización del mandato imperativo.

La falta de consenso de la clase política en torno a este tema está muy relacionada con la debilidad interna de los partidos y manifiesta en la elaboración de las listas, se ha generalizado después en otras formaciones, por lo que se han levantado voces críticas en torno a las listas cerradas y bloqueadas; éstas limitan la autonomía del elector, al imponer los partidos los candidatos. Está demostrado por la práctica comparada, que incluso la lista abierta (Suiza) sólo es utilizada por una parte mínima de los ciudadanos, y que el voto de preferencia va asociado en muchos casos a clientelismo y a otros efectos de evaluación equívoca cuanto menos ⁵⁴.

El fenómeno de falta de disciplina interna referido, tiene así mismo manifestaciones en otro lugar del sistema representativo, en el Parlamento. La movilidad de los electos fue importante ya en esta primera legislatura y afectó tanto a UCD y CiU como al PSOE y grupo mixto, receptores de los transvases de parlamentarios. También esta variable se perpetúa y generaliza en posteriores legislaturas desvirtuado incluso en lo que se ha venido en denominar transfuguismo.

Problemas más imputables a la elite política que a los electores, aunque algunos opinen lo contrario. Sobre una cultura poco participativa, e incluso en buena medida apartidista de los ciudadanos, se han producido comportamientos moderados situándose mayoritariamente en el centro del espectro político, debiéndose imputar más a la clase política los fenómenos de volatilidad y cambios de voto.

En cuanto a la composición sociológica de candidatos y electos de las fuerzas mayoritarias, debe recordarse que son mayoritariamente varones, titulados superiores, vinculados por nacimiento y residencia con el distrito por el que concurren y menores de 45 años; estos rasgos se refuerzan en el caso de los electos y son similares a los de parlamentarios europeos de esa época. La presencia de un mayor porcentaje de profesionales es un rasgo que acompaña a los cambios producidos en la sociedad, por lo que a partir de la década de los setenta, la presencia de «obrerros» y «agricultores» disminuye en los parlamentos. La «juventud» de los electos españoles es quizá el rasgo más diferenciado en relación al marco occidental ⁵⁵.

En este contexto y con rápido desarrollo del calendario político se produce también una eclosión de la actividad política tanto por parte de los ciudadanos como de los partidos, de modo que la celebración efectiva de este proceso electoral

⁵⁴ R. S. KATZ, «Intraparty Preference Voting», en GROFMAN y A. LUPHART, ob. cit., pp. 85-102.

⁵⁵ M. A. RUIZ DE AZÚA y L. LÓPEZ NIETO, «Los candidatos de UCD, PSOE, AP y PCE a las elecciones legislativas de 1977 y 1979», en *Cuadernos de Ciencias Política y Sociológica*, núm. 17, Madrid, pp. 65-81; Y. MENY, *Politique comparée*, Paris, Montchrestien, 1987, pp. 181-190.

fundacional, permitirá y servirá para enfriar el desarrollo político posterior ⁵⁶. Este hecho explica en gran medida el tipo de campaña combinado que tiene lugar.

La campaña electoral combinada

Este calificativo tiene por objeto significar que en esta parte del proceso se pone en evidencia con bastante claridad la conjunción de elementos innovadores y clásicos, y como consecuencia una campaña que no se reproduciría con tales características en posteriores ocasiones. Por una parte, se realizan unos 20 000 actos electorales ⁵⁷, propios de campañas clásicas, con mítines y actos de propaganda que contaron con una gran participación ciudadana, tanto activa como pasivamente, como ocurre en la mayoría de las campañas «fundacionales». Estas actividades contaron con el respaldo de las normas electorales que mantuvieron la tradicional regulación de la financiación pública indirecta, atribuyendo a las juntas electorales las competencias para su distribución, sustrayendo en parte las de los ayuntamientos, por razones de neutralidad.

Aunque en general este tipo de financiación no es significativa en el presupuesto global de los grandes partidos, que muchas veces han de recurrir a los locales privados para los grandes actos, en esta ocasión sí lo fue, realizándose la mayoría de los actos en locales públicos; no hay constancia de que la distribución de esta subvención generara desigualdades.

Quizá en previsión de lograr las mayores cotas de limpieza y neutralidad por parte del gobierno y sectores de la administración territorial, en aquel momento muy decantados por la opción política UCD, coalición electoral constituida a tal efecto por las tendencias que conformaban el gobierno, favoreció esta ausencia de conflictos por trato desigual entre las fuerzas políticas. La actitud de cooperación por parte de los demás partidos empeñados en ganar las elecciones, pero sobre todo en conseguir el mayor grado de democracia posible en el proceso, evitó que se produjeran conflictos significativos por tratamiento discriminatorio en la utilización de otro tipo de financiación pública indirecta.

Me refiero a los medios de comunicación de masas, especialmente a la utilización de la televisión en la campaña. Ya hice antes mención a que las normas regulaban en extenso su uso sobre la base de una distribución en condiciones de igualdad de oportunidades sobre la base de la presentación de un número mínimo de listas; este incentivo quizá alentara la proliferación de candidaturas presentadas, pero en modo alguno es un elemento determinante. En todo caso, la aplicación de los medios de comunicación a la campaña, introduce un elemento innovador a la misma, expresión asimismo de la renovación lo que aporta el carácter moderno.

En las posteriores, la utilización de los instrumentos aportados por la revolución tecnológica (medios de comunicación, fundamentalmente la televisión, el

⁵⁶ G. O'DONNELL y Ph. SCHMITTER, *ob. cit.*, p. 58.

⁵⁷ R. MARTÍN VILLA, *ob. cit.*, p. 81.

marketing en el diseño de la propaganda, el *mailing*, etc.) sustituirán progresivamente las actividades de propaganda más tradicionales. Los grandes partidos serán los que mejor aprovecharán estas posibilidades, en gran medida debido a los recursos que obtienen a través de la financiación pública directa, que se institucionaliza ya en estas elecciones y que se incrementará después, convirtiéndose en la primera fuente de financiación de los partidos, cosa que no ocurre, ni en la actualidad, en las democracias occidentales, en las que las fuentes privadas, de militantes y simpatizantes, aunque hayan disminuido en los últimos tiempos no superan las públicas.

Pese a que en el comité de radiotelevisión había junto a los representantes de los partidos una notable presencia gubernamental (en número equivalente a los de candidaturas), apenas se cuestionó la distribución efectuada. En esta campaña, y a diferencia de lo que ocurre después, se consideró bastante equitativo y neutral el papel jugado por radiotelevisión. Apenas hay datos de estas elecciones para evaluar la información electoral dada por RTVE, que sí ha sido objeto siempre de tensiones y críticas por el alto grado de parcialidad en favor del gobierno ⁵⁸.

Finalmente, y de modo telegráfico, hagamos referencia a otros aspectos del proceso electoral estudiado, significativos por los problemas ocasionados en aquel momento y que parecen haberse hecho endémicos en procesos posteriores; no son imputables a estos comicios, salvo en lo que se refiere a la «inercia» originada en esta ocasión. Las circunstancias políticas que han rodeado los resultados de las elecciones políticas de 1989, en cuanto a la obtención de la mayoría absoluta por el PSOE, motivaron que la verificación del escrutinio fuera más minuciosa que en ocasiones anteriores. El diseño mayoritario del sistema determina la composición de las comisiones de las Cortes (desde el reglamento provisional de 1977), así como la elección de ciertos altos cargos de la administración (Consejo de RTVE, Consejo del Poder Judicial, etc.). La ambigüedad de las normas, la falta de precedentes, porque anteriormente las mayorías habían sido más claras, han provocado la eclosión de estos problemas políticos, derivados en parte del proceso electoral.

Esto explica la constitución de una comisión de investigación para estudiar los conflictos debidos a la elaboración del censo y a la realización y publicación del escrutinio, para tratar de resolver conflictos que sin afectar a la pureza ni al resultado de las elecciones, sí han evidenciado desajustes e imperfecciones. Éstas, hasta ahora, sólo habían preocupado a los politólogos puristas, que habíamos señalado que la publicación de los resultados oficiales estaba llena de errores y nunca cuadraban las cifras parciales con las totales ⁵⁹ cuando había datos. La elaboración de éstos resultaba más compleja cuando, por falta de resultados

⁵⁸ P. del CASTILLO, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, CIS, pp. 242-249.

⁵⁹ M. A. RUIZ DE AZÚA y L. LÓPEZ NIETO, «La publicación oficial de los resultados de las elecciones de 1982», *REIS*, núm. 28, 1984, pp. 245-264.

oficiales, había que recurrir a la instancia oficiosa del Ministerio del Interior para completarlos. Tal es el caso por ejemplo de ciertos datos de las legislativas de 1982, y de la totalidad de los de las primeras elecciones, de los que sólo contamos con cifras básicas de participación y los votos de las candidaturas en los distritos en los que obtuvieron representación parlamentaria. Los resultados oficiales completos serán públicos próximamente.

Las razones políticas señaladas antes, han extendido a ciertos sectores de la oposición la preocupación por estos problemas técnicos, y que tienen su antecedente en las primeras elecciones celebradas, porque se consideró se habían realizado cumpliendo sobradamente los requisitos de limpieza y competitividad necesarias. Después se siguieron produciendo errores relativos a la elaboración del censo (que se gubernamentaliza con la LOREG) y en la cuantificación de los resultados; excluyendo los casos de manipulación o de errores humanos, que son escasos, los desajustes en las cifras en buena medida se deben a la complejidad de los documentos que han de cumplimentarse por los miembros de las mesas. Es posible que una simplificación de los mismos (con más hojas de calco, por ejemplo) evitara que a partir del primer eslabón del proceso se produjeran los errores numéricos.

El Ministerio del Interior, que siempre ha facilitado datos muy bien elaborados y que ha cubierto con neutralidad sus competencias, debiera quizá resolver esta cuestión. Asimismo, se echa de menos una mayor propaganda electoral en torno a estas cuestiones formales, complementarias de las relativas a la inscripción en el censo y a la participación electoral.

Por su parte, es discutible la necesidad de una administración electoral permanente, quizá por su alto costo. Lo que es evidente, es que han sido importantes las deficiencias resueltas por la Junta Electoral Central (cuya existencia física se limitaba a un armario en una pequeña dependencia de las Cortes cuando se celebran las primeras elecciones); sin duda, la falta de recursos materiales y humanos explique esta situación, que como todo lo que aquí se ha señalado es herencia del primer proceso.

Estos problemas, sin embargo, que no son significativos en unas elecciones fundacionales, merecen ser resueltos después de una larga década plagada de procesos electorales. Parece que las conclusiones y propuestas de la mencionada comisión de investigación, tratarán de solventar estos problemas ya «históricos» de la mecánica del sistema electoral.

No parece que haya voluntad política en modificar los elementos sustanciales del sistema electoral, que se ha perpetuado y ha influido mucho en el modelo político resultante; sistema híbrido de «*adversary politics*» pero que de hecho produce un tipo de representación mandato. Esa ambigüedad que es propia del sistema político, porque el consenso de los momentos iniciales de la transición se mantuvo después, en la Constitución, se ha perpetuado como hemos visto en la práctica totalidad del sistema representativo. La funcionalidad del mismo, desde el punto de vista político, justifica el mantenimiento de un menor grado de proporcionalidad, en favor de mayor estabilidad de gobierno. Ésta es superior a la generada

en las transiciones políticas contemporáneas del sur de Europa, en parte debido al sistema electoral, pero también al comportamiento de los actores ⁶⁰.

En este análisis de los aspectos considerados más significativos de las elecciones de la transición el análisis de los resultados ocupará las últimas líneas.

Los resultados

El sistema de partidos y el comportamiento electoral han sido objeto de numerosas investigaciones, que han mostrado cómo la mayoría del electorado optó por partidos situados en el centro del espectro político, sólo un 16 % votó opciones menos pragmáticas y más ideologizadas y rechazó totalmente las candidaturas extremistas. Las fuerzas nacionalistas y regionalistas recibieron por su parte un simbólico apoyo. El sistema de partidos resultante ha merecido diversas tipificaciones, tales como bipartidismo imperfecto o pluralismo limitado.

Sin embargo, desde la perspectiva temporal me parece más significativo señalar que los resultados de los comicios posteriores no difirieron sustancialmente de lo ocurrido en 1977, tal como muestra el cuadro adjunto. Por ello, me remito al artículo del profesor Montero, que en páginas posteriores se ocupa en profundidad del tema, insertando estas primeras elecciones en un análisis global de las legislativas. Estas primeras elecciones tendrían similitud con otras también excepcionales, las de 1982.

Elecciones legislativas de 1977 y 1979

	1977				1979		
	%votos	%escañ.	Difer.		%votos	%escañ.	Difer.
UCD	34,61	47,43	+12,8	PSOE	39,55	50,00	+10,4
PSOE	29,27	33,71	+ 4,4	PP	25,38	30,57	+ 4,4
PCE	9,38	5,71	- 3,6	IU	9,05	4,80	- 4,2
AP	8,83	4,57	- 4,3	CDS	7,91	4,00	- 3,9
PDC	2,81	3,14	+ 0,3	CiU	5,04	5,1	+ 0,3
PNV	1,72	2,28	+ 0,5	PNV	1,24	1,4	+ 0,1
Otros partidos parlamentarios	6,72	3,11	- 3,6	Otros partidos parlamentarios	4,66	3,6	- 1,0
Sin represent. parlamentaria	7,14			Sin represent. parlamentaria	6,04		
Índice de proporcionalidad		85,6		Índice de proporcionalidad		87,8	

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio del Interior.

El funcionamiento del sistema electoral es similar en los aspectos destacados de los dos procesos: los dos primeros partidos logran más del 60 % de los votos y el 80 % de los escaños.

⁶⁰ A. LUPHART, ob. cit., 1987, pp. 223-239.

La prima que obtienen (diferencia entre el porcentaje de votos y escaños) oscila entre el 14 y el 16 %, aunque el primer partido resulta más beneficiado, ya que en algunos distritos ésta se sitúa en el 50 % (caso de la UCD en estas primeras elecciones en la mayoría de los distritos de tres escaños). La segunda fuerza en votos también obtiene ventajas en la representación parlamentaria, prima de la que se benefician asimismo los mayores partidos nacionalistas, que concentran su apoyo electoral en circunscripciones de tamaño medio o grande, en los que la fórmula D'Hondt, funciona más proporcionalmente, caso de los distritos catalanes y vascos.

Los más perjudicados son las formaciones que concurren en casi todos los distritos y que ocupan el tercer y cuarto lugar en porcentaje de votos (PCE-IU y AP y CDS). Algo similar ocurre a algunos partidos de ámbito regional, aunque en general los efectos desproporcionales son algo menores (los consignados como otros partidos parlamentarios).

Como consecuencia de esos correctivos del sistema de los que me ocupo y no de otros como la barrera o porcentaje mínimo inicial para acceder al reparto de escaños, en torno a un 6 % de los votos queda sin representantes, tema del que me he ocupado y que no tiene parangón en países occidentales. Por ello, el índice de proporcionalidad ⁶¹ es muy bajo. Sitúa al sistema electoral español a más de 10 puntos de los sistemas proporcionales y con porcentajes similares a los mayoritarios de Gran Bretaña que ocupan un lugar intermedio entre los sistemas mayoritarios. La conjunción de diversos elementos del sistema electoral, genera estos desajustes.

La importancia de estas elecciones fundacionales es enorme, porque informa y condiciona el desarrollo posterior, en los aspectos positivos y en los problemas que, originados en ese momento, en el que no tienen importancia política lógicamente, se acumulan y crean desajustes en la consolidación.

⁶¹ El índice de proporcionalidad de Gran Bretaña es muy parecido al que se produce en nuestro sistema electoral.

4. Estado de las autonomías y transición política

ANDRÉS DE BLAS GUERRERO

I. Introducción

Es posible que la brillante descripción orwelliana del infierno totalitario, omitiera el dato de que el ambiente ideológico y cultural de una determinada coyuntura histórica puede ayudar a reescribir la historia en medida casi tan eficaz como el afán manipulador del poder. La suerte de España, como realidad estatal y nacional, es un buen ejemplo de ello. España puede ser hoy para algunos pocos un Estado opresor cuya liquidación resulta requisito indispensable de liberación. Para algunos más la cosa puede quedar en un mero Estado que hay que apresurarse a reconciliar con el pluralismo nacional de signo cultural. Son mayoría los que no dudan en ver España como una sólida realidad nacional, no solamente de carácter «político», sino también «cultural». Y para complicar el cuadro, no sería difícil encontrar —especialmente en las elites políticas— quienes ven en España un pasado a punto de difuminarse en la inminente construcción de Europa.

Estas percepciones forman el telón de fondo de uno de los problemas más complicados de nuestra transición política. Y a ellas habría que añadir el efecto combinado de distintos factores políticos no especialmente funcionales cara a una clarificación de la cuestión: acción de los partidos y las «inteligencias» de los

nacionalismos periféricos, desconcierto de los partidos estatales, «mala conciencia» y generosidad de las hasta ayer recias vocaciones centralistas, y hasta el perverso virus del franquismo introducido en la propia dinámica antifranquista. No hay que extrañarse de la confusión resultante. Al fin, algunos podían pensar que España era un invento de Menéndez Pelayo, el Estado la obra de Franco y la nación de los españoles el subproducto de aquel «Escudo Imperial» de nuestra infancia. Y entre referencias al «Estado español» y las naciones catalana y vasca, con el uso de comillas para el nombre de España que subrayase su artificiosidad en relación a realidades primigenias como Euskadi o los Países Catalanes, fue tomando cuerpo para algunos la idea de que estábamos ante una versión doméstica de viejos Imperios cuya reformulación resultaba la más urgente necesidad de la anhelada democracia.

Discúlpeme el lector este arranque en exceso literario. Las cosas no fueron quizás tan exageradas, especialmente si el espectador se encontraba alejado de determinados círculos políticos e intelectuales. Caricaturas a un lado, lo cierto es que se intentó entonces una reescritura de nuestro pasado nacional y que se sucumbió a la tentación de proyectar hacia atrás la crisis nacional-regional de aquellos años finales del franquismo y del inicio de la transición.

Vistas las cosas con más calma, es muy probable que para entender la génesis de la crisis nacional-regional de España no sea necesario remontarse demasiado en el tiempo. La definición de unos movimientos nacionalistas de signo periférico no se produce, en términos políticamente significativos, hasta muy avanzado el siglo XIX y, particularmente, hasta la crisis del 98. Estado y nación españoles fueron datos prácticamente indiscutidos a lo largo del siglo XIX, y el discurso nacionalista de ese siglo es, en lo fundamental, el complejo discurso nacionalista de carácter panespañol¹.

Si se deja a un lado el nacionalismo catalán, solamente el nacionalismo vasco puede aspirar a ser considerado una fuerza política históricamente relevante dentro de los límites del País Vasco y Navarra. Pero no debe olvidarse que en el momento de su mayor significado con anterioridad a la guerra civil de 1936, la II República, y al margen de su moderación en relación a los tiempos que vendrán, el nacionalismo vasco no conseguirá que sus dos partidos alcancen el 25 % de los votos vasconavarros en vísperas de la guerra.

El caso catalán requiere una mayor atención. No me parece exagerado subrayar que en él coexiste un componente genuinamente nacionalista con otro de carácter regenerador que no siempre resulta fácilmente aislable de actitudes similares del

¹ El nacionalismo español, en contraste con los nacionalismos periféricos de España, sigue siendo un tema poco estudiado. Junto a lo escrito por J. M. JOVER, J. J. LINZ o J. C. MAINER, poco más puede añadirse a las breves, y en ocasiones indirectas, aproximaciones de autores como J. L. ABELLÁN, A. ELORZA, S. GINER, R. HERR, F. MERCADÉ y F. HERNÁNDEZ, J. A. MARAVALL, J. MARÍAS, R. MARTÍN HERRERO, J. SOLÉ TURA o P. VILAR. He intentado ofrecer un panorama de la cuestión en mis trabajos *Sobre el nacionalismo español*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989 y *Tradición republicana y nacionalismo español*, Madrid, Tecnos, 1991.

resto de España. Aunque la cuestión necesitaría un análisis más pausado, creo que puede afirmarse el impacto moderado de una pretensión independentista que está muy lejos de ser rasgo recurrente de la cosmovisión política del nacionalismo catalán de ayer o de hoy. La vocación regeneracionista y el ansia de renovación cultural se complementan con la utilización del discurso nacionalista en la compleja negociación de la burguesía catalana con el Estado y otros sectores sociales de la vida española. La vocación ideológica de los nacionalismos acostumbra a dejar poco espacio al reconocimiento de lo que los mismos suponen de legítima búsqueda de espacios de poder dentro del Estado y de defensa de intereses sociales y económicos. Del mismo modo que hay que buscar por esta vía las razones del peso actual de los nacionalismos vasco y catalán, creo que es éste el camino para dar cuenta de la significación del complejo nacionalismo catalán del primer tercio del siglo XX.

Es probable que contra el desesperado intento de buscar viejas raíces al problema, cuestión comprensible estando por medio el deseo de legitimar proyectos nacionalistas en general y proyectos nacionalistas de base cultural en particular, haya que aceptar que su intensificación es el resultado de la propia guerra civil, de la represión del franquismo y de la oposición al mismo, de la eficaz acción de los agentes nacionalistas de signo periférico y de la propia transición política deseosa de dar una urgente respuesta a la cuestión.

Como me he permitido señalar en otro lugar, no es ningún secreto que la guerra civil desencadenada en 1936, como sucede ordinariamente con todas las grandes conmociones bélicas contemporáneas, inflamó los ánimos nacionalistas a lo largo y ancho de España. El nacionalismo conservador de raíz menendezpelayista, amorosamente mantenido por los hombres de Acción Española, se dio la mano en el bando franquista con un nacionalismo imperial de inspiración fascista. En la zona republicana, controlada por los gobiernos de Madrid y Valencia, resurgirá un nacionalismo liberal, de salvación de la patria amenazada por el enemigo exterior, que Azaña representa con especial plasticidad. Pero el gobierno de Cataluña a lo largo de toda la guerra y el gobierno vasco en el primer momento del conflicto, no van a la zaga de franquistas y republicanos en la movilización de un nacionalismo que tiene, obviamente, distinto soporte.

Estos nacionalismos habrían de seguir cursos bien diferentes a partir de 1939. El régimen de Franco hará de la palabrería nacionalista imperial-conservadora un argumento central de la búsqueda de su difícil legitimación. Y esta opción del franquismo condicionará muy seriamente a los restantes nacionalismos españoles. El nacionalismo liberal no podrá soportar la doble presión del desprestigio derivado de la manipulación de las claves nacionalistas por el franquismo y del discurso exultante de los nacionalismos periféricos. Aunque el grueso de los exiliados españoles ajenos a los nacionalismos vasco, catalán y gallego permaneció firme en sus convicciones liberales, también en este punto, cada vez resultó más costoso el mantenimiento de una explícita lealtad al Estado y a la nación española, temporalmente secuestrados por el totalitarismo, autoritarismo después, del franquismo. Esta actitud de repliegue explica a su vez el auge de unos planteamientos

radicales en los nacionalismos periféricos del exilio que, a través de un largo y tortuoso camino, habrán de instalarse en el corazón mismo de la oposición al régimen de Franco y en la defensa de la democracia española.

Pero si el desarrollo de la guerra y el exilio explican buena parte del azaroso rumbo del nacionalismo español, es la dinámica de la oposición interna a la dictadura el factor clave para entender la emergencia pública del problema en los años de la transición. Aunque he tenido oportunidad de referirme a este punto en otro lugar ², no quisiera omitir en esta introducción una alusión a lo que el efecto combinado del desarrollismo de los sesenta y el secuestro de lo español por el franquismo, supuso para la emergencia de poderosos movimientos nacionalistas de signo periférico. El desarrollo de las vocaciones europeístas dentro de las elites culturales catalana, vasca y valenciana y, de forma más atenuada, del resto de España, se tradujo en gran número de casos en beligerancia respecto a una cierta imagen de España de la que el propio régimen de Franco era ingrediente fundamental. Llevar esa reacción un paso más allá, pasar de la denuncia de la «españolada» al cuestionamiento mismo de España, era una comprensible tentación para los nacionalismos periféricos, máxime cuando contaban para ello con amplia colaboración fuera de sus bases geográficas y culturales.

Pero dicho lo anterior, creo que es momento de intentar una aproximación más sistemática al problema nacional-regional español en la transición. Me referiré por ello, en primer lugar, a la etapa de confusión inicial que se extenderá hasta el verano de 1979. En segundo lugar, trataré de examinar brevemente la etapa de la «racionalización de las autonomías», para referirme, en tercer y último lugar, a los pactos autonómicos de 1981.

II. La confusión inicial

Esta etapa se iniciaría en el primer momento de la transición y llegaría hasta el verano de 1979. Son, sin duda, los años más difíciles de nuestro proceso autonómico, de los que podría decirse, como señalaba García de Enterría ³, que estaban dominados por la divisa napoleónica del «*on s'engage et puis on voit*». La conformación política de UCD no hacía de este partido un instrumento especialmente eficaz para enfrentarse a las impacencias de los movimientos nacionalistas vasco y catalán y a la generalización de unas complejas demandas autonómicas. Como inmediatamente se tratará de ilustrar, los grandes partidos de la izquierda estatal necesitarán un tiempo para rectificar actitudes ante la cuestión propias de

² «El problema nacional-regional español en la transición», en A. de BLAS, R. COTARELO y J. F. TEZANOS (comps.), *La transición española*, Madrid, Fundación Sistema, 1989.

³ E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «El futuro de las autonomías territoriales» en E. GARCÍA DE ENTERRÍA (dir. de ed.), *España: un presente para el futuro*, Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1984, vol. II.

una oposición ilegal y, en buena medida, irresponsable. Lejos de ayudar a UCD en favor de una lectura reposada del problema, PSOE, PCE y PSP contribuyeron a la radicalización del mismo, aceptando gustosamente que éste era un espacio apropiado para desafiar al siempre precario poder ucedista. Las innegables conexiones personales de algunos dirigentes del partido de centro-derecha al pasado franquista, aportaban por otro lado dosis de «mala conciencia centralista» que pronto se hicieron visibles para unos dirigentes nacionalistas vascos y catalanes empujados en sus actitudes por la poco meditada competencia que representaba a sus programas el celo hiperregionalista de comunistas y socialistas.

Es uno de los fenómenos más curiosos del curso del problema nacional-regional español seguir las dudas y perplejidades ante él del centro-derecha y la derecha en aquellos años. Es cierto que el sector más conservador de esa derecha podía echar mano de un difuso regionalismo, herencia de un complejo pasado. El tradicionalismo español, tanto en su versión carlista ortodoxa como en sus sucesivas heterodoxias, siempre fue sensible al regionalismo. Lo fue igualmente una compleja causa foral vasconavarra que no se vio subsumida íntegramente en el nacionalismo sabiniano y que pasará del moderantismo de mediados del siglo pasado a significativos sectores del conservadurismo de la segunda mitad del siglo XIX y de los inicios del siglo XX. Y en la misma línea se podría anotar una significativa línea de reflexión catalanista poco identificada con la evolución marcadamente nacionalista producida dentro del regionalismo catalán desde los inicios de los años treinta. Todo esto, sin embargo, había quedado sepultado bajo el alud del franquismo, y si debió influir escasamente en la derecha representada por Alianza Popular, es difícil imaginar su peso en la opción de centro-derecha representada por UCD. En este caso debían ser factores ambientales, el peso de la oportunidad política, la desesperada lucha por hacerse con un perfil democrático, los datos claves para entender una actitud ante el problema que en ocasiones desbordaba lo demandado por la pura necesidad de defensa del nuevo sistema democrático.

Asumiendo el riesgo de simplificación, creo que el libro de un ministro para las Autonomías, el de M. Clavero Arévalo ⁴, resume con bastante fidelidad las incertidumbres que parecen dominar la política de significativos sectores ucedistas a la hora de plantearse el cambio de la planta política del Estado. Y puede que sea otro libro de un ministro ucedista del ramo, el de R. Martín Villa ⁵, el que ilustre mejor el posterior cambio de actitud y la asunción del calado del problema por el centro-derecha español.

Insisto en que determinados comportamientos de UCD no serían fáciles de entender sin las comprensibles, pero poco justificadas, actitudes de una izquierda estatal. En otra ocasión me he permitido ilustrar esta circunstancia haciendo referencia al modo de ver en aquellos años el supuesto derecho a la autodeterminación por parte de socialistas y comunistas. El Congreso del PSOE de octubre de 1974, en su resolución sobre las nacionalidades y regiones, asumía, en primer

⁴ M. CLAVERO, *España, desde el centralismo a las autonomías*, Barcelona, Planeta, 1983.

⁵ R. MARTÍN VILLA, *Al servicio del Estado*, Barcelona, Planeta, 1984.

lugar, una explícita y rotunda defensa del derecho de autodeterminación que «[...] comporta la facultad de que cada nacionalidad pueda determinar libremente las relaciones que va a mantener con el resto de los pueblos que integran el Estado español». El alcance de este derecho para los pueblos del «Estado», la utilización del nombre de España es cuidadosamente evitada, se ve matizado por el reconocimiento, al modo leninista, de que el mismo «[...] se enmarca dentro del contexto de la lucha de clases y del proceso histórico de la clase trabajadora en lucha por su completa emancipación». La aceptación del principio de la autodeterminación no evita el pronunciamiento a favor de una «República federal de las nacionalidades que integran el Estado español», por entender que a través de esta fórmula se protegen suficientemente las peculiaridades de las nacionalidades y los intereses de la clase trabajadora.

La resolución sobre las nacionalidades del Congreso del PSOE de 1976 es un documento más extenso que el de 1974, con mayores pretensiones doctrinales y fiel, en lo sustancial, al texto anterior. Al margen de algunas modificaciones literarias, se acepta ahora el nombre de España, se sigue haciendo una reiterada defensa de un derecho de autodeterminación cuyo reconocimiento debe ser obligado en la inminente constitución. Una fraseología marxista sirve de marco para la asunción de unas causas nacionalistas que se insertarían dentro de una defensa general de la autogestión de la sociedad.

El Manifiesto-Programa del PCE de septiembre de 1975 manifiesta algunas actitudes de interés para conocer la posición del comunismo español ante el problema. La digresión histórica del documento permite apreciar, en primer lugar, una aceptación en profundidad de la lógica de los nacionalismos periféricos, y particularmente del nacionalismo catalán, en la comprensión de nuestra historia contemporánea. Al referirse a los nacionalismos catalán, vasco y gallego, se dice: «Inicialmente encabezados por sectores de la burguesía, más tarde intervinieron en su dirección otras clases sociales y representaron fundamentalmente una opción política democrática frente al Estado centralista burocrático». El Manifiesto subraya, además, «[...] el inalienable derecho de los pueblos a decidir libremente sus destinos», aunque no se oculta la posición comunista favorable a «[...] la libre unión de todos los pueblos de España en una República Federal». Las resoluciones del IX Congreso del PCE, de abril de 1978, al margen de algunas concesiones al lenguaje y la iconografía propia de los nacionalismos periféricos, por ejemplo, la referencia a la «opresión histórica» de las nacionalidades, evidencia —seguramente por su fecha tardía— una moderación y un relativo buen sentido ausente en los documentos antes citados.

Resulta innecesario añadir que a la izquierda del PCE y el PSOE no encontrará el lector de la literatura política de aquellos años sino una puja de actitudes filonacionalistas periféricas y de incondicional apoyo al derecho de autodeterminación de las nacionalidades oprimidas. Y cuando se llegue a conceder el carácter de «nacionalidad oprimida» a todos los territorios de España, pretensión respecto a la cual las izquierdas radicales gallega, andaluza, extremeña o castellana no se quedarán atrás, se alcanzará la singular situación de un escenario político despro-

visto de base geográfica para el sujeto opresor, aunque repleto de sujetos pasivos oprimidos, solidarios estos últimos en su afán liberador con respecto a un hipotético centro que ya no puede ser el macizo castellano-andaluz del viejo discurso catalanista, pero que en menor medida puede serlo la periferia industrialmente desarrollada, adelantada en la denuncia de la opresión.

Inevitable resultado de la situación descrita habría de ser el modo en que se abordaron los procesos preautonómicos, condicionantes decisivos de nuestro actual mapa autonómico. Sin ignorar la efervescencia nacionalista y regionalista de aquellos años, carece de sentido que el paso del tiempo nos obligue a presumir un general entusiasmo autonómico que no era cierto para amplios sectores de opinión del país. Solamente en las «nacionalidades históricas», País Valenciano y Canarias era clara la superioridad de las opiniones autonomistas sobre las centralistas a la altura de 1976⁶. En esta fecha las opiniones centralistas dominaban en Andalucía (58 %), Castilla-La Mancha (60 %), Castilla la Vieja (61 %), León (68 %), Extremadura (53 %) y Aragón (50 %) y se equilibraban con las autonomistas en Asturias, Murcia y Cataluña sin Barcelona. Estos datos se mantuvieron en líneas generales en 1977, y solamente en 1978 se registrará un aumento notable de la opinión autonomista, frenada en parte en 1979⁷.

No existía pues un fervor autonomista en el conjunto de España en el momento de celebrarse las primeras elecciones legislativas, aunque seguramente sea cierto que ese entusiasmo era real dentro de buena parte de las nuevas elites políticas. Una vez que se atisbaron espacios de poder, nadie quiso quedarse atrás en el proceso autonómico. La perspectiva de gobiernos, parlamentos y administraciones propias resultaba un acicate para el comprensible deseo de participación política y para el menos positivo, pero también comprensible empeño, de asegurarse un lugar en la esfera de lo público. No es cosa de ser injustos con las aspiraciones autonómicas de regiones españolas hasta entonces poco interesadas en ellas. Pero creo que es un hecho que nadie igualó a las «clases políticas» locales en su afán conciencizador «a nivel regional». Incluso las clientelas «naturales» de todo movimiento regionalista, las inteligencias locales, quedaron desbordadas ante el celo autonomista de los nuevos políticos. El que al final las cosas tomaran cuerpo y se convirtieran en datos inamovibles, no dispensa al politólogo y al sociólogo de constatar el complejo origen de las mismas.

Pero ni la hipotética existencia de un general celo autonomista explicaría el surgimiento de determinadas preautonomías, Comunidades Autónomas después,

⁶ Se recogen los datos de M. GARCÍA FERRANDO, *Regionalismo y autonomía en España, 1976-1979*, Madrid, CIS, 1982. Entre otras iniciales aproximaciones sociológicas a la cuestión hay que anotar las de S. del CAMPO y J. F. TEZANOS, *La cuestión regional en España*, Madrid, Edicusa, 1977; J. JIMÉNEZ BLANCO y otros, *La conciencia regional en España*, Madrid, CIS, 1977; el *Informe sociológico sobre el cambio político en España*, Madrid, Euroamérica-Fundación FOESSA, 1981, y E. LÓPEZ ARANGUREN, *La conciencia regional en el proceso autonómico español*, Madrid, CIS, 1983.

⁷ Los datos ofrecidos por GARCÍA FERRANDO se complementan con los ofrecidos por el Informe FOESSA, 1981, ob. cit.

hasta quince veces más pequeñas que otras en punto a población, recursos económicos y territorio, por hablar solamente de datos cuantificables. Descontado el tema navarro, resultaba evidente que el surgimiento de Comunidades Autónomas uniprovinciales habría de acarrear serios problemas para el funcionamiento futuro del Estado. Ha habido que esperar al triunfo de las tesis a favor de una dinámica propia del federalismo cooperativo para medir los costos de una decisión política que no es justo atribuir al conjunto de la opinión española. Fue la nueva «clase política» que se estaba fraguando, la responsable, no solamente de la generalización de las autonomías —una operación política discutible, pero razonable—, sino también del pie forzado que hoy resultan determinadas pequeñas comunidades cuya existencia, a diferencia de lo que acostumbra a suceder en otros países federales con problemas similares a los nuestros, no viene justificada ni por la historia ni por una inicial demanda popular. Los estados mayores de los partidos estatales reaccionaron tarde ante la cuestión. Y las grandes regiones en que pensaba Ortega y Gasset como condición para una auténtica «redención de las provincias», se convirtieron de hecho en lo que los avatares políticos quisieron dar de sí. Hay que felicitar, con todo, de que el proceso de creación voluntarista de Comunidades Autónomas fuera al fin atajado y que el curso de aquellos avatares políticos no fuera tan lejos como en algún momento pudo temerse.

III. La racionalización de las autonomías

Llegado a este punto, conviene recordar que en el proceso de reformulación de la planta política del Estado confluían dos grandes objetivos políticos de alcance diferenciado. De una parte, el deseo de dar satisfacción a unos complejos nacionalismos vasco y catalán apoyados por muy amplios sectores sociales de sus respectivas comunidades. De otra, la pretensión de superar una organización estatal de propensión centralista vigente en España de modo prácticamente ininterrumpido desde el siglo XVIII. En parte ambos objetivos eran confluyentes, pero en otra parte significativa no lo eran. El carácter geográficamente localizado del primer objetivo, susceptible de ser ampliado a Galicia y al País Valenciano, contrastaba con la inevitable generalización del segundo a toda España. Será el segundo criterio el que finalmente se imponga. La Constitución de 1978 intentó un compromiso en el tratamiento de una y otra cuestión, aunque la tensión entre ellas subsistiría como un rasgo estructural del proceso autonómico español que llega hasta nuestros días en la forma del contencioso respecto al horizonte federal de nuestro Estado ⁸.

⁸ Puede verse al respecto el trabajo elaborado por J. TORNOS y otros profesores catalanes con el título *Informe sobre las Autonomías*, Madrid, Civitas, 1988. Además de los comentarios a este trabajo de MUÑOZMACHADO, recogidos en la edición citada del propio Informe, debe tenerse en cuenta la crítica de E. GARCÍA DE ENTERRÍA al mismo en su opúsculo *La revisión del sistema de las autonomías*, Madrid,

Tiene ahora poco sentido especular acerca de lo que pudiera haber dado de sí la concentración de esfuerzos en torno al primero de aquellos objetivos. Es posible que el inmediato restablecimiento de los estatutos de autonomía republicanos para Cataluña y el País Vasco, también quizá para Galicia, hubiera dado satisfacción a los nacionalismos correspondientes y hubiera clausurado el problema nacional-regional surgido en la transición. La fórmula, en todo caso, hubiera necesitado de rapidez en su ejecución y acuerdo básico de todos los partidos estatales. Es evidente, sin embargo, que conforme avanzaba el tiempo, resultaba más problemática una solución singular para las «nacionalidades históricas». Entraban en juego, por otro lado, las expectativas de un «horizonte de la descentralización» que abarcara al conjunto de España, y no tanto con la intención de solucionar hipotéticas aspiraciones regionalistas o nacionalistas, sino con el deseo de proyectar una lógica democrática sobre el Estado y la Administración españoles. Por último, quiérase o no, influía el deseo de disolver el pleito catalán y vasco en un proceso general de reformulación del modelo de organización estatal. Si a todo ello se unen los intereses de las nuevas elites políticas, la inicial estrategia de UCD y la prácticamente unánime opinión de los expertos administrativistas, no resulta extraño el triunfo de una política autonómica de riguroso alcance estatal.

Quizá convenga en este punto hacer una referencia al encuadramiento del proceso de construcción de nuestro Estado de las Autonomías dentro del más amplio contexto del mundo político occidental. En alguna ocasión se ha subrayado la falta de sensibilidad dominante entre buen número de académicos españoles para ver nuestras autonomías como una manifestación más del proceso de descentralización que caracteriza a la vida política europea con posterioridad a la segunda guerra mundial. Con independencia de las dificultades que supone la realización de determinadas mediciones, parece evidente que el gasto realizado por las administraciones locales ha aumentado de modo prácticamente ininterrumpido, desde 1945, en relación al llevado a cabo por el Estado central ⁹. Las causas del fenómeno pueden ser atribuibles a un difuso antiestatalismo, presente siempre en la cosmovisión política liberal. Pero más allá del influjo de esta actitud, señala L. J. Sharpe la decisiva importancia de un proceso de urbanización que ha hecho inevitable el crecimiento acelerado de los gastos de las administraciones locales. Si a todo ello se une la buena disposición de la Administración central para cuanto signifique trasladar el ejercicio de la presión fiscal a otros niveles administrativos, así como la seguramente mayor capacidad política de los ciudadanos para hacer más exigentes sus demandas ante los poderes locales, puede quedar explicada buena parte del rumbo descentralizador de la vida europea. Con seguridad que ese rumbo tuvo que influir en España, pero no conviene exagerar su significado cara a un proceso

Civitas, 1988, así como el libro anterior de este mismo autor, *Estudios sobre autonomías territoriales*, Madrid, Civitas, 1985.

⁹ Pueden verse sobre el particular los datos recogidos por L. J. SHARPE en un reciente artículo: «The Growth and Decentralization on the Modern Democratic State», *European Journal of Political Research*, núm. 16, 1988.

concreto de reorganización del Estado español con muy fuertes componentes singulares de base político-ideológica. La Administración local, la lógica beneficiada del proceso general europeo de descentralización, no mereció aquí atenciones similares a la construcción de las autonomías. Con todo y con ello, es posible que ésta sea una de las razones adicionales del triunfo de una concepción amplia en el camino adoptado para la revisión de nuestra organización territorial.

Dejando a un lado este problema de las grandes opciones, hay que reconocer las muy serias dificultades que supondría la redacción del título octavo de la Constitución de 1978. A la vista de las mismas, resulta generalizada la impresión de que se salió del paso con costos indudables, pero con costos que el tiempo demostraría no eran insuperables, confirmando la impresión favorable que en ocasiones mantienen los juristas acerca de la inteligencia de la ley, incluso por encima de la inteligencia de los legisladores.

A los problemas intrínsecos del texto constitucional y de su título octavo, habría que añadir las dificultades para observar rigurosamente la norma máxima en algunos momentos del despliegue de nuestras autonomías, J. Tomás Villarroya¹⁰, en un duro artículo, acaso injusto en algún punto, ha hecho inventario de esos momentos: tramitación de los Estatutos vasco y catalán y regulación de los correspondientes referenda, reconsideración del anteproyecto de estatuto gallego a consecuencia del «Pacto del Hostal», el modo forzado de solucionar el problema andaluz, entre otros. A esta situación deben sumarse las impaciencias y la falta de mesura de unos nacionalismos periféricos, el vasco especialmente bajo el liderazgo de C. Garaicoechea, y el contagio de esas impaciencias a otras regiones españolas. No solamente hubo en ocasiones unas difíciles relaciones entre el Estado (Administración central) y las nuevas Comunidades Autónomas, sino que se extendió el llamado «efecto demostración», caracterizado por la acumulación de demandas al poder central y la defensa de una asunción de competencias que solamente parecía encontrar freno en el techo competencial de las Comunidades Autónomas más favorecidas.

Lo dicho hasta ahora explica que en el verano de 1979, después de la aprobación de los Estatutos vasco y catalán, UCD tomara conciencia de la necesidad de introducir un cambio de orientación en el diseño de la nueva organización del Estado, dando origen a lo que entonces se llamó «la racionalización del proceso autonómico». Una comisión presidida por R. Martín Villa en el seno de la Comisión Ejecutiva de UCD llegó a la conclusión de que existían serios riesgos derivados de la proliferación de referenda a favor de las posibilidades del art. 151 de la Constitución. Por otro lado, se aceptó la necesidad de adoptar una decisión acerca de las principales instituciones politicoadministrativas que deberían corresponder a las Comunidades Autónomas organizadas a la sombra del art. 143.

Una parte de estas conclusiones se vio truncada por el singular proceso político desencadenado a propósito del caso andaluz. Pero truncada solamente en parte,

¹⁰ «Proceso autonómico y observancia de la Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 15, 1985.

porque, como señala Clavero Arévalo, todo hace pensar que tras la solución final del pleito andaluz, UCD y PSOE estuvieron de acuerdo en que ésta fuera la última vez en que se utilizaba la vía excepcional del art. 151. Complementariamente, el Informe elaborado por la Comisión presidida por Martín Villa recomendaba un ritmo más sosegado en el proceso de construcción de las Comunidades Autónomas y llamaba la atención sobre la necesidad de integrar plenamente el trabajo de las Diputaciones Provinciales dentro de la dinámica autonómica. El espíritu de la «racionalización», de «la segunda lectura autonómica», tuvo su concreción más explícita en la comunicación que el gobierno Suárez dirigió al Congreso de los Diputados en mayo de 1980. Los aspectos más notables de esta comunicación eran los siguientes: *a.* Generalización del proceso autonómico, con la utilización cara a este fin, llegado el caso, de las previsiones del art. 144 de la Constitución. *b.* Reconducción del proceso autonómico a la vía del art. 143. *c.* Aceptación de que el entramado institucional previsto para las autonomías «plenas» debería ser también el utilizable por las Comunidades Autónomas organizadas a la sombra del 143. *d.* Apuesta a favor de una relativa homogeneidad competencial. *e.* Llamada de atención sobre la importancia del principio de solidaridad dentro de un proceso que, sin menoscabo de la generalización, debía someterse a un adecuado gradualismo. En última instancia, se trataba de la primera manifestación formal del espíritu que habría de abrirse paso a través de los pactos autonómicos de 1981.

IV. Los pactos autonómicos

Se ha descrito en varias ocasiones el contenido y alcance de unos pactos autonómicos que tendrían su origen en los informes elaborados bajo la dirección del profesor García de Enterría. El Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomía¹¹ sistematizaba una serie de propuestas que estaban parcialmente en el ambiente generado a favor de la «nueva lectura autonómica». Lo significativo de las mismas radicaba, además de en algunos puntos concretos de indudable originalidad, en el respaldo que los dos partidos mayoritarios (UCD y PSOE) daban por primera vez a una consideración global del problema autonómico. No es cosa evidente que hubiera una relación directa entre esa reconsideración y los graves sucesos de 1981. Con independencia de las escasas simpatías que el proceso autonómico levantaba en los círculos golpistas, lo cierto es que no era tanto el proceso en cuestión como el terrorismo etarra, el que alimentaba las raíces del golpe. Incluso la irritación que en esos y otros círculos más amplios despertaba la gestión del PNV bajo la dirección de Garaicoechea, estaba sustancialmente ligada al particular modo de «conllevar» el terrorismo por parte de los nacionalistas vascos moderados. En definitiva, era ETA y no el Estado autonómico el objetivo inmediato de los golpistas, aunque hay pocas dudas de que su éxito hubiera acarreado al fin la crisis

¹¹ Editado por el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.

del Estado de las Autonomías y del propio sistema democrático. Pero dicho esto, creo que está fuera de discusión que el intento de golpe de Estado y la firme expectativa de un triunfo electoral, animaron al PSOE a no seguir haciendo del pleito autonómico un terreno para el desgaste del centro-derecha.

El Informe señalaba la necesidad de matizar el principio de libre acceso a la autonomía a la luz de las necesidades de buen funcionamiento de un Estado que demandaba la incorporación al nuevo modelo de organización territorial de la totalidad de las provincias españolas. Era necesario dar solidez a la estructura del Estado y ello equivalía a la restricción de las Comunidades Autónomas uniprovinciales y, en defecto de una uniformidad competencial imposibilitada por las distintas características nacionales y regionales, al diseño de un patrón de competencias mínimas iguales. Por lo que hacía al modelo institucional de las Comunidades Autónomas del art. 143, aceptado que los rasgos generales del mismo serían idénticos a los correspondientes al modelo de las Comunidades Autónomas «plenas», se establecían algunas limitaciones (dimensión reducida de los Ejecutivos y Legislativos, cautelas respecto a los aparatos administrativos comunitarios, etc.) que, en líneas generales, resultaban razonables. Más significativo fue el intento de articulación de las administraciones autonómicas y locales, tratando de hacer de las Diputaciones Provinciales la instancia de ejecución ordinaria de las decisiones comunitarias. El Informe llamaba la atención sobre el carácter equívoco de una dinámica de competencias exclusivas y daba estado a los principios de un «federalismo cooperativo» que se habría de convertir desde entonces en el modelo teórico de referencia para nuestro Estado autonómico. Como es sobradamente conocido, este Informe, acompañado de otro sobre la financiación de las Comunidades Autónomas, sirvió de base para los pactos autonómicos y la LOAPA corregida por la decisión del Tribunal Constitucional.

Los pactos autonómicos, además de fijar una fecha tope para la aprobación de todos los estatutos pendientes, propósito que se cumplió escrupulosamente cuando a principios de marzo de 1983 quedó aprobado el Estatuto de Castilla-León, perseguían una ordenación y programación de los procesos de transferencias y un principio de acuerdo para el difícil problema de la financiación de las Comunidades Autónomas.

La LOAPA resultó el aspecto más conflictivo del acuerdo global. En ella se hacían visibles dos grandes objetivos. De una parte, la expresión mediante el pronunciamiento solemne de una ley orgánica, del pacto político entre los dos grandes partidos estatales para encauzar la cuestión autonómica de conformidad con unos principios de racionalización inspirados en la lógica de un federalismo cooperativo, poniendo fin así a una etapa de provisionalidad cuya prolongación no resultaba funcional, ni hasta soportable, para los intereses del Estado en su conjunto. De otra parte, la Ley Orgánica del Proceso Autonómico concretaba una serie de medidas en que se hacía realidad aquel pacto político que se quería reforzar por el carácter orgánico y armonizador de la ley y por el contenido de su título primero.

Por lo que hace al segundo objetivo, puede decirse que se salvó en buena

medida de la revisión realizada por la sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983, pudiendo convertirse en la Ley del Proceso Autonómico de octubre de 1983. En el título primero de esta ley se recogen algunos aspectos muy significativos del contenido de la LOAPA; se establece así el principio de supervisión estatal para los supuestos de ejecución de la legislación estatal por las Comunidades Autónomas (art. 3), el deber recíproco de información entre las Comunidades Autónomas y el Estado (art. 2) y se regula la existencia de las Conferencias Sectoriales (art. 4). Otros títulos de la Ley del Proceso Autonómico abordan cuestiones tan importantes para la filosofía de los pactos autonómicos como la del lugar de las Diputaciones Provinciales en las Comunidades Autónomas (título II), el régimen general de las Administraciones de las Comunidades Autónomas (título III), la transferencia de servicios y estimación de su coste (título IV) y otras cuestiones tan significativas como la reforma de la Administración del Estado y la función pública en relación con las Comunidades Autónomas (títulos IV y V).

Con independencia de la resistencia de fondo a algunas de estas medidas concretas y al espíritu y la política que materializaban, lo que levantó una amplia resistencia al proyecto de la LOAPA fue la expresión solemne de lo que la misma tenía de pacto político conseguido al margen de los partidos nacionalistas. Esto, junto al título primero del proyecto y la parcial resistencia a aquellas medidas concretas aceptadas después por el Tribunal Constitucional como ajustadas a la Constitución, explica la intensidad de una campaña nacionalista, secundada por las fuerzas políticas a la izquierda del PSOE y por otras voces más serenas que dudaban tanto de la constitucionalidad de la LOAPA como de su oportunidad política a la vista de las resistencias surgidas.

Es verdad que el carácter orgánico de la ley planteaba no pequeños problemas. La Constitución opta por un criterio material a la hora de delimitar el alcance de las leyes orgánicas, debiendo quedar limitada su utilización en relación a las materias especificadas en el art. 8-1 de la misma. La tesis de que las leyes orgánicas estarían previstas como instrumentos normativos con que abordar las grandes decisiones políticas, era discutible, y si bien quedaba abierta la puerta de las cuestiones «conexas», parecía evidente el estrecho límite de esta salida. Como escribía Jesús Leguina, uno de los más agudos críticos de la LOAPA con anterioridad a la sentencia del Tribunal Constitucional, «[...] La Ley Orgánica sólo puede, por definición, entrar a regular materias conexas cuando el objetivo principal y directo de su contenido normativo —su núcleo sustancial— se refiera a materias estrechamente reservadas a la misma. Si éstas faltasen, el criterio de la conexión operaría literalmente en el vacío y, en cuanto tal, sería inválido, pues admitir lo contrario sería tanto como transformar el concepto material estricto de Ley Orgánica en un concepto puramente formal»¹². Por último, recurrir al principio de igualdad de derechos de las Comunidades Autónomas y, a través del mismo, a la igualdad

¹² Jesús LEGUINA, «Dictamen sobre el proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico», recogido en *Escritos sobre autonomías territoriales*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 112.

de los españoles, era una decisión arriesgada si se tienen en cuenta, como recordó el Tribunal Constitucional¹³, los componentes de desigualdad que presiden el modelo de Estado autonómico en su diseño constitucional.

No era mucho más defendible, más allá de las razones políticas que podían amparar también el carácter orgánico de la ley, su carácter armonizador, una idea, recuerda Leguina, ausente del Informe de los Expertos que sirvió de fundamento a la LOAPA. Lo cierto es que las leyes armonizadoras previstas en el artículo 150-3 de la Constitución tienen un carácter excepcional y están sujetas en su materialización a unos supuestos muy concretos que era dudoso se dieran en la ley impugnada. Resultaba superfluo por otro lado ese carácter armonizador cuando el objetivo no era exactamente el de armonizar normas correspondientes a competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, pudiendo por tanto entrar en juego otras técnicas de coordinación distintas a la prevista con finalidad bien precisa en el artículo 150-3.

Quedaba, por último, el problema del título primero de la LOAPA y el alcance de la interpretación de la Constitución por el Poder Legislativo. Es exagerado afirmar que la sentencia del Tribunal Constitucional prohibía a las Cortes Generales proceder a la interpretación del texto constitucional, una prohibición que atentaría al ejercicio mismo de la función legislativa. Lo que el Tribunal Constitucional señalaba en su sentencia era que esa interpretación, lógica en el ejercicio de la función creadora de normas con claro contenido material, no estaba justificada en el caso de leyes sin ese contenido, de intención preferentemente interpretativa, pues en este supuesto se podía incurrir en una igualación de hecho entre los poderes constituidos y el poder constituyente¹⁴. García de Enterría, en defensa del

¹³ Dice al respecto la sentencia de 5 de agosto de 1983 del Tribunal Constitucional: «[...] por lo que se refiere al proceso autonómico carece de base constitucional la pretendida igualdad de derechos de las Comunidades Autónomas que sirve de fundamento al Abogado del Estado para cerrar su argumentación. Los artículos que aduce en apoyo de su tesis —9.2, 14, 139.1, y 149.11— consagran la igualdad de los individuos y los grupos sociales, pero no la de las Comunidades Autónomas. En realidad, éstas son iguales en cuanto a su subordinación al orden constitucional; en cuanto a los principios de su representación en el Senado (artículo 69.5); en cuanto a su legitimación ante el Tribunal Constitucional (artículo 162.1) o en cuanto que las diferencias entre los distintos Estatutos no podrán implicar privilegios económicos o sociales (artículo 138); pero, en cambio, pueden ser desiguales en lo que respecta al procedimiento de acceso a la autonomía y a la determinación concreta del contenido autonómico, es decir, de su Estatuto y, por tanto, en cuanto a su complejo competencial. Precisamente el régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre la homogeneidad y diversidad del *status* jurídico público de las Entidades territoriales que lo integran. Sin la primera no habría unidad ni integración en el conjunto estatal; sin la segunda no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno, notas que caracterizan al Estado de las Autonomías». *Boletín Oficial del Estado* de 18-8-1983.

¹⁴ Dice textualmente la sentencia en este punto: «Es cierto que todo proceso de desarrollo normativo de la Constitución implica siempre una interpretación de los correspondientes preceptos constitucionales, realizada por quien dicta la norma de desarrollo. Pero el legislador ordinario no puede dictar normas meramente interpretativas cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución, pues al reducir las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola, completa de hecho la

título I de la LOAPA, comentaría de este modo la decisión del Tribunal Constitucional:

Este Título no pretendía añadir mandatos normativos nuevos, se dice en el informe que la propuso, sino «explicitar» o desarrollar algunos preceptos constitucionales «sin más fuerza que la que la propia Constitución le presta». La oportunidad de este proceder se justificó en un momento (febrero-abril 1981) en que aún no se había producido ni una sola sentencia constitucional sobre el tema autonómico; sin embargo, en el tiempo transcurrido desde entonces hasta el 5 de agosto de 1983 en que la sentencia LOAPA se dicta, ese vacío se ha rellenado con una rica y matizada doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional, doctrina que es, a mi juicio, mucho más explícita (y, sin excepción, en el mismo sentido que el postulado por ese Título I de la LOAPA, e incluso bastante más allá en puntos concretos) que lo que el somero y aguado (a través de las sucesivas e interminables negociaciones en que se configuró) texto de dicho Título I pretendía ¹⁵.

No tiene justificación, desde la lógica de este trabajo, entretenerse más en los avatares de la LOAPA. Desde una perspectiva estrictamente política, cabe considerar —lo señala el propio García de Enterría— como sumamente oportuna una sentencia constitucional que desinfló un peligroso proceso de excitación dentro de unos nacionalismos periféricos que, seguramente, vieron más amenazas y riesgos para la vida de sus Comunidades Autónomas de lo que los hechos autorizaban. En todo caso, sus reticencias en el terreno constitucional resultaron fundadas en muy buena medida, y su aceptación por el Tribunal Constitucional contribuyó al reconocimiento de una institución de importancia decisiva en la vida del Estado autonómico. Lo que interesa subrayar ahora es el dato de que con los Pactos Autonómicos, la sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983 y la Ley del Proceso Autonómico, se cierra la agitada vida inicial de la política autonómica española, abriéndose una etapa de consolidación que se prolonga hasta el momento actual.

obra del poder constituyente y se sitúa funcionalmente en su mismo plano, cruzando al hacerlo la línea divisoria entre el poder constituyente y los poderes constituidos». *Idem*.

¹⁵ E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «El futuro de las autonomías territoriales», *ob. cit.*, p. 109.

5. La cultura política en la España democrática

JOAN BOTELLA

La creación, puesta en marcha y consolidación de un nuevo sistema político no es sólo, ni principalmente, un problema institucional. Es también (o, tal vez, sobre todo) un problema de actitudes, valores y pautas de comportamiento existentes y operantes en el seno de la sociedad.

Y ello es tanto más cierto para un sistema político democrático, en el que la clave de bóveda del proceso político es la capacidad de confrontar programas políticos contrapuestos en el marco de un sistema de valores compartido por el conjunto, o por la gran mayoría de la sociedad. Precisamente porque el conflicto es el elemento fundamental de la realidad política cotidiana en las democracias, es preciso un sólido sustrato común de valores y actitudes acerca de los mecanismos institucionales, las reglas de juego y el conjunto de los actores políticos. En otras palabras, una cultura política claramente democrática.

Cuando Montesquieu procedió a una clasificación de las formas políticas, introdujo una novedad respecto de la tradición que se remonta a Aristóteles: no se podía distinguir entre las diversas formas de gobierno atendiendo sólo a los elementos constitucionales (lo que el pensador francés denominaba su «naturaleza»), sino que era preciso traer también a colación lo que llamaba su «principio», esto es, los valores y criterios que guían la actuación de ciudadanos y gobernantes.

Precisamente, lo que interesa a Montesquieu es la interacción entre «naturaleza» y «principio», entre sistema político y cultura política, como elemento clave que permite comprender la evolución de los sistemas políticos.

Es posible analizar el caso español en esos términos. ¿Existía en España, ya bajo el franquismo, una cultura política democrática, sustrato sobre el que fue posible montar un nuevo sistema político? ¿O bien, por el contrario, ha sido el nuevo sistema el que ha ido transformando el conjunto de valores políticos de nuestra sociedad? ¿O se trata, finalmente, de que se pueda hablar de una fundamental continuidad en nuestra cultura política, apenas alterada por el cambio institucional? Sin duda, no es fácil encontrar respuesta a este inquietante conjunto de interrogantes. Lo que nos proponemos aquí es explorar de modo global la cultura política de los españoles a lo largo y después de la transición democrática, subrayando el alcance de sus principales características.

Por otra parte, una ambigüedad será difícilmente evitable, a saber, la posible confusión entre «cultura política» y «opinión pública». Ambos conceptos se refieren a escalas temporales de referencia heterogéneas: la «opinión pública» está ligada a la coyuntura, al momento político, mientras la noción de «cultura política» pertenece más bien a la larga duración, a los ciclos de onda larga. Así, la opinión pública aparece como algo fundamentalmente cambiante, expuesta a los impactos de los sucesivos hechos y problemas que se le plantean a una comunidad, mientras que la cultura política connota inevitablemente pautas actitudinales y de comportamiento mucho más estables, que probablemente no se modifican de modo súbito, sino que tienden a adquirir una fuerte inercia histórica.

En un segundo sentido, es relativamente fácil analizar la opinión pública de los españoles en los últimos años: la enorme difusión de las encuestas de opinión en nuestro país, su presencia permanente tanto entre los actores políticos como en los medios de comunicación de masas y en la investigación académica, así como el no desdeñable volumen de estudios ya publicados permiten intentar una síntesis acerca de la opinión pública española. Nos referiremos ampliamente a este tipo de datos, aunque es obvio que la caracterización de una cultura política requiere muchos datos de otro tipo, referidos además a grupos «críticos» (administración, categorías socioprofesionales, etc.), datos que existen en mucha menor medida. Por consiguiente, nuestra aproximación será parcial, y en muchos aspectos tomará más bien el carácter de hipótesis hoy todavía difícilmente contrastables, más que de conclusiones firmemente asentadas.

I. La cultura política española: antecedentes

Es un tópico señalar, como la historiografía española ha puesto de relieve, los déficits democráticos de nuestra tradición políticocultural. Las razones señaladas son múltiples, aunque todas apuntan a procesos históricos de muy larga duración, desde el papel asumido por la Monarquía española frente a la Reforma protestan-

te, con el consiguiente cierre intelectual y cultural a las corrientes modernizadoras europeas, hasta la debilidad tradicional del capitalismo español, incapaz de asentarse sólidamente hasta bien entrado el siglo XX y en condiciones precarias, atrapado entre una dominante aristocracia terrateniente y una maquinaria estatal ineficiente y parasitaria (por no mencionar interpretaciones que han recurrido a datos estrictamente geográficos o incluso meteorológicos, como el «llueve poco» que despertaba las ironías de don Manuel Azaña). Estos factores de largo alcance han conducido a la elaboración de estereotipos sobre el «carácter nacional», que han configurado tópicos bien conocidos. Por mencionar un solo ejemplo, cabe citar el expeditivo resumen que realizaba A. Gooch, el director del Departamento de Cultura Hispánica de la London School of Economics and Political Science cuando escribía:

España era un país dramático: casi era, por antonomasia, «el país dramático»: el país de *Sangre y arena* y de *Bodas de sangre*, de *Carmen*, del *Bolero* y del *Amor brujo*, de *Death in the Afternoon* y de *For whom the Bell Tolls* (Gooch, 1986: 137).

Uno de nuestros mejores poetas, Jaime Gil de Biedma, expresaba en otro registro el pósito de pesimismo legado por nuestra historia política: «De todas las historias de la Historia / sin duda la más triste es la de España, / porque termina mal. Como si el hombre, / harto ya de luchar con sus demonios, / decidiese encargarles el gobierno / y la administración de su pobreza».

En el plano político, el siglo XIX registra una profunda inestabilidad; así, breves períodos constitucionales se ven separados por amplios interregnos absolutistas, entreverados de guerras civiles que dejarán profundas secuelas en la política y en las mentalidades españolas. Sólo la Restauración logrará estabilizar un sistema de fachada liberal, que no desentona junto a los demás países europeos de la época, pero que se mantiene solamente sobre la base de la manipulación de los mecanismos electorales, la expulsión de la actividad política de amplias masas de la población y la suspensión cuasipermanente de las garantías constitucionales.

Ni la Dictadura primorriverista ni la experiencia de la II República van a modificar fundamentalmente los datos del problema. Es cierto que el 14 de abril es acogido con entusiasmo en el país, y que los gobiernos republicanos realizarán sinceros esfuerzos por resolver viejos problemas (como la cuestión religiosa o la integración nacional de las culturas minoritarias) cuya resultante no podría haber sido otra, en condiciones normales, que la normalización democrática del país. Pero las condiciones económicas, políticas, sociales y culturales de la Europa de los años treinta eran cualquier cosa excepto normales. La guerra civil («la cuarta guerra civil», como gustaba de precisar Vicens Vives) supondrá la culminación del enfrentamiento entre las «dos Españas» del tópico pero, más allá, la más alta expresión de una percepción de la política como enfrentamiento en estado puro, como reducción de la complejidad a la mínima expresión («unos» contra «otros»), como incapacidad de los mecanismos institucionales para la mediación-regulación de la conflictividad social.

El legado de esta tradición será bien pesado. La actividad política pasa a ser vista como una actividad peligrosa individualmente, para quien la practica, siempre sujeto a la posibilidad de futuras represalias, y en términos sociales, por cuanto la implicación colectiva, la participación, adquiere potencialmente connotaciones violentas. Pero a la vez, al desconectarse la actividad política de la vida cotidiana de la población, pasa a ser exclusivamente el campo de acción de unos cuantos políticos profesionales, de los que poco se puede esperar: en el mejor de los casos, la concesión de favores de tipo individual; en el peor, fenómenos de corrupción.

En este sentido, el franquismo reforzará de modo caricaturesco estos caracteres. No se trata tan solo de su naturaleza represiva, que excluye el pluralismo y sanciona gravemente a los discrepantes; a diferencia de la Alemania hitleriana y de la Italia fascista, el régimen de Franco evitará cuidadosamente toda movilización popular, todo intento de implicar en su actividad a amplios sectores de la población. Un buen ejemplo de ello será la rápida fosilización, en términos organizativos, del partido único y su confusión con la administración: recuérdese, a mero título de ejemplo, que alcaldes y gobernadores civiles eran de modo automático, jefes locales y provinciales del Movimiento, respectivamente.

El carácter meramente burocrático del partido único, la total ausencia de funcionalidad del sindicalismo oficial, la ausencia de las escenografías de masas típicas de los demás fascismos europeos, la ausencia de un propio discurso político (sustituido por la referencia negativa a los enemigos reales o imaginarios, como la «conspiración judeo-masónica», la «caduca política demoliberal» o el «oro de Moscú») o el carácter estrictamente palaciego del proceso político, basado en la pequeña conspiración y en el poder omnímodo del dictador, apuntan en una sola y única dirección. No se trata solamente de un régimen autoritario, sino un régimen autoritario que se sustenta y se expresa a través del desprecio por la política. Probablemente ninguna anécdota es más reveladora que el comentario hecho por Franco (y referido por el primo del dictador en sus memorias) a un recién nombrado ministro: «Haga usted como yo, no se meta en política».

Si la pasividad y la despolitización eran las perspectivas que el régimen ofrecía a la población, la oposición antifranquista se encontraba con posibilidades de actuación enormemente limitadas. Tras la derrota y el exilio, y una vez el fin de la guerra mundial hizo claro que las potencias aliadas no presionarían eficazmente para el cambio del régimen, la oposición democrática emprendió una larga marcha para organizarse y difundir entre la población las reivindicaciones democráticas. Para lo que nos interesa, es oportuno retener que las características represivas del régimen hacían imposible la generación de hábitos democráticos en el interior de las fuerzas opositoras, y daban a la acción política democrática un carácter fragmentario, ocasional y geográficamente disperso.

La información existente acerca de la opinión pública es escasa y fragmentaria. Sólo a finales de los años sesenta se introducen técnicas de encuesta, y sólo a partir de 1970 (y aún de un modo muy tímido) se pretende obtener informaciones de signo político. Diversas estimaciones muestran un crecimiento lento pero continuado de las opiniones favorables a la democracia a partir de 1966, evolución que se

acelera a partir de la muerte de Franco en noviembre de 1975. Así, por ejemplo, a la opción entre los enunciados:

- «Es mejor que un hombre destacado decida por nosotros»
- «Es mejor que la decisión la tomen personas elegidas por el pueblo»

las respuestas obtenidas en diversos momentos son las que refleja el cuadro 1 (López Pintor, 1981: 20):

CUADRO 1. Actitudes autoritarias y democráticas, 1966-1976
(en %)

	1966	1974	Enero 1976	Mayo 1976
Un hombre destacado	11	18	24	8
Personas elegidas	35	60	56	78
NS/NC	54	22	20	14

Se podrían tomar otros indicadores, tanto referidos a la evolución de la opinión pública como a la creciente presencia de la oposición democrática en la vida española (en términos de publicaciones, acción sindical, movilizaciones vecinales, etc.), todos en el sentido indicado: un crecimiento continuado de las actitudes favorables a la democratización, al cambio democrático. Pero a la vez un sentimiento difuso de intranquilidad, de preocupación por la posibilidad de desórdenes políticos, sin duda influido a la vez por el recuerdo de épocas pasadas por los procesos de cambio puestos en marcha en aquellos momentos en Grecia y, sobre todo, en Portugal, donde el proceso democrático puesto en marcha en abril de 1974 tomaría pronto formas que despertarían temores entre sectores de la sociedad española. Una aproximación a esos sentimientos es la que presenta el cuadro 2.

CUADRO 2. Percepciones acerca del futuro político del país

	Marzo 1975	Junio 1975	Enero 1976
Preocupación	58	57	54
Tranquilidad	39	31	34
NS/NC	3	12	12

Fuente: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 5, 1979, pp. 216 ss.

Progresivo predominio de las actitudes partidarias de la democracia y, a la vez, preocupación e inquietud acerca del futuro político eran, probablemente, las actitudes más características para definir el estado de la opinión pública en el

período crucial de los últimos años del franquismo y la transición. Ambas actitudes, por otra parte, tienen un común origen en un dato sin cuya consideración no se puede comprender el proceso de la transición y la situación posterior. Me estoy refiriendo a los profundos cambios económicos, sociales y culturales que experimentó España a partir de los años sesenta. La etapa de lo que se denominó el «desarrollismo» significó una acelerada industrialización del país, hasta aquel momento predominantemente agrario. Ello implicó a su vez profundos cambios demográficos y territoriales: los fuertes flujos migratorios, dirigidos hacia los países de Europa occidental y hacia las áreas más desarrolladas del país (como Cataluña, el País Vasco o Madrid), modificaron sustancialmente el mapa social de España, prefigurando la actual situación. Por otra parte, el enorme desarrollo de la actividad turística permitió un crecimiento económico fuerte y continuado, aunque enormemente anárquico y dislocado.

Todo ello no podía dejar de conllevar profundos cambios en las mentalidades. La España tradicional, agraria, cerrada y dominada por un catolicismo severo se abría, de modo al principio tímido, a una modernización de costumbres y actitudes, con mayores dosis de libertad, de secularidad y de autonomía personal. El propio hecho de la emigración, dirigida a los países europeos y con la perspectiva de poder volver a los pocos años a España, ponía a los emigrantes en contacto con sociedades en las que la normalidad consistía en elecciones libres, partidos políticos, vida sindical, etc. A la vez, el crecimiento de la demanda educativa aumentaba sensiblemente el nivel cultural de la población, desarrollando actitudes más críticas entre los sectores jóvenes de la población. Por fin, el desarrollo de los medios de comunicación de masas mejoraba el grado de información (por deformada que fuese) de los ciudadanos, a la vez que difundía pautas de comportamiento más avanzadas.

Naturalmente, esos fenómenos no se dan por igual en todo el país. Desde el punto de vista geográfico, la renovación será mayor en las zonas mediterráneas, en Madrid (que pasará de ser una ciudad burocrática a una fuerte concentración industrial y de servicios) y en algunas capitales del interior privilegiadas por la política de desarrollo (Valladolid, Zaragoza, etc.). Socialmente, se expande una clase obrera industrial de tipo tradicional, así como las clases medias urbanas vinculadas a las nuevas industrias y a la actividad terciaria. Finalmente, estos factores son más visibles entre las jóvenes generaciones, más instruidas, menos marcadas por las tradiciones y más abiertas al mundo exterior y a las tendencias innovadoras. No es exagerado hablar, a la luz de la posterior evolución política, de la formación en esos años de una «generación democrática», formada en buena parte por los nacidos entre, aproximadamente, 1940 y 1955, que será más tarde la protagonista destacada de la transición y del futuro sistema democrático.

II. Los españoles en democracia

El período democrático abierto en 1977 es el más largo de los que ha registrado la España contemporánea; pero aun así un ciclo de una década y media es, en el fondo, un período limitado para decantar con claridad los rasgos característicos de una cultura política. Con todo, algunos rasgos significativos ya pueden ser subrayados.

El primer elemento a observar, puesto que de un sistema democrático se trata, es el de la participación de los ciudadanos en la política. Si nos atenemos al indicador más obvio, la participación de los ciudadanos en los procesos electorales, parece dibujarse una pauta de comportamiento relativamente clara. Las consultas que han atraído una mayor participación del electorado, próxima al 80 %, han sido las elecciones generales de 1977 y 1982 y, significativamente (aunque las condiciones en que se celebró probablemente excluyen una comparación directa), el referéndum sobre la Ley de Reforma Política en 1976. En otras palabras, parece tratarse de aquellas consultas en que se ofrecían posibilidades concretas y tangibles de un cambio político, de una modificación en la situación anterior.

En un segundo nivel se sitúan las elecciones generales de 1979, 1986 y 1989, con tasas de participación del orden del 70 %, o algo por debajo. Las elecciones municipales se han situado por debajo, con tasas de participación comprendidas entre el 60 y el 65 % del electorado. Las elecciones autonómicas, por fin, son de más difícil caracterización, puesto que hay que distinguir entre las Comunidades Autónomas en las que la elección tiene lugar simultáneamente a las elecciones municipales y aquellas (País Vasco, Cataluña, Andalucía y Galicia) en que tienen lugar por separado. En general, lo que a primera vista podría ser sorprendente, la participación ha tendido a ser mayor en las primeras (con tasas de participación similares a las elecciones generales «de continuidad», del orden del 65 al 70 %) que en las segundas (habitualmente de un orden comparable a las municipales), aunque no han faltado excepciones en ambos sentidos.

¿Se trata de una participación alta o baja? La opinión predominante, tanto en medios políticos como entre académicos, tiende a considerar la participación electoral en España como baja. Si se examina comparativamente con otros países europeos, la participación electoral en las elecciones generales en nuestro país se sitúa al nivel de las más bajas, junto con Irlanda y Gran Bretaña (si excluimos el anómalo caso de Suiza, con tasas de participación del orden del 50 %), y claramente por debajo de países con una historia política más próxima, como Grecia o Portugal (por no hablar de Italia, donde se ha empezado a hablar de una profunda crisis de participación cuando ésta ha quedado unas décimas por debajo del 90 %). Con frecuencia se ha atribuido a la deficiente calidad de nuestro censo electoral la responsabilidad de esas tasas de participación, aunque el argumento no acaba de convencer y es, por lo demás, de muy difícil verificación.

Sin embargo, el apuntado diagnóstico debe matizarse al menos en dos sentidos. La participación electoral, en primer lugar, no ha parecido ir ligada al grado de

intensidad polémica que ha precedido a la consulta. Dos de las votaciones precedidas por una batalla política más intensa (al menos en la percepción de los medios de comunicación y de la propia «clase política»), a saber, los referendos sobre la autonomía de Andalucía (febrero, 1980) y sobre la permanencia de España en la OTAN (marzo, 1986), arrojaron tasas de participación, respectivamente, del orden del 64 y del 60 %, es decir, relativamente bajas incluso bajo criterios españoles.

Por otra parte, la participación electoral en nuestro país es baja pero homogénea. Con ello me refiero a que la gama de oscilación en las tasas de participación según los diversos tipos de elecciones es relativamente baja, en comparación con lo que sucede en otros países con sistemas electorales a diversos niveles, donde con frecuencia se registran caídas muy pronunciadas en la participación electoral cuando se pasa de las elecciones generales a las regionales o municipales.

Donde en cambio cabe hablar con claridad de baja participación es al hacer referencia a la participación de los españoles en organizaciones, bien políticas (partidos) o de interés (sindicatos, organizaciones empresariales, etc.). Se trata, probablemente, de uno de los datos más característicos de la vida política española. Diversas estimaciones realizadas a partir de encuestas del CIS a lo largo de 1978 daban una estimación de afiliación a partidos políticos de entre el 5 y el 6 % del electorado, una de las más bajas de Europa (en los demás países de Europa occidental y central encontramos tasas de afiliación comprendidas entre el 4 y el 30 % del electorado).

La debilidad de los partidos en tanto que organizaciones, por otra parte, no se expresa sólo en su baja afiliación, sino que hay que mencionar también otros elementos, como la inexistencia de prensa de partido, la escasa vida interna de sus unidades de base, la inestabilidad de sus relaciones con las organizaciones y grupos sociales que supuestamente representan, etc. El círculo se cierra si se recuerda el importante carácter institucional de los partidos, que detentan un virtual monopolio en la formación de candidaturas y ofertas políticas, y que reciben un fuerte apoyo estatal, en términos de subvenciones directas e indirectas, indemnizaciones por gastos electorales (sea cual sea la elección de que se trate), acceso a los medios de comunicación de titularidad pública, etc. Se forma así un verdadero círculo vicioso: la debilidad organizativa de los partidos políticos les ha llevado a la aprobación de medidas como las mencionadas, las cuales, a su vez, hacen innecesario el esfuerzo por adquirir una mayor afiliación y densidad organizativa. Sólo el Partido Nacionalista Vasco parece, en parte, constituir una excepción en este aspecto.

Y lo mismo podría predicarse a propósito de los grupos de interés, tanto los ligados al proceso productivo (sindicatos, organizaciones empresariales), como los movimientos de tipo ciudadano y los de signo reivindicativo (pro derechos humanos, defensa del medio ambiente, etc.). El caso de los sindicatos es paradigmático: el papel central atribuido a las negociaciones entre confederaciones, con o sin participación del gobierno, (como el «Acuerdo Marco Interconfederal», el «Acuerdo Económico y Social» o el «Acuerdo Nacional sobre el Empleo») obligan a los

sindicatos a tomar en cuenta la situación de todos los asalariados, impidiéndoles el establecimiento de incentivos diferenciales para sus afiliados y haciendo difícil que las organizaciones sindicales adquirieran una dimensión relevante de prestadores de servicios. Con lo cual, los beneficios directos de la afiliación, a escala individual, son prácticamente nulos, ya que se obtiene muy poco más de lo que se obtendría sin estar afiliado: los trabajadores tienden a convertirse en lo que los practicantes del *public choice* denominan *free-riders*.

Los correlatos sociales y demográficos de la participación electoral y política en nuestro país están exactamente en la línea de lo que la investigación comparativa ha mostrado en otros sistemas democráticos. El interés por la política y la implicación personal, del tipo que sea, en los procesos políticos son más marcados entre los hombres; entre los jóvenes (pero no entre los más jóvenes); entre las personas con mayor nivel formal de estudios; y entre las personas de estatus económico medio y alto. Geográficamente, la participación electoral es destacadamente más baja que la media en Galicia (que ostenta el récord abstencionista, con una participación del 28 % en el referéndum del Estatuto de Autonomía) y en Canarias, así como en las mayores ciudades.

Esta baja participación, que se observa con carácter general, no significa sin embargo una actitud generalizada de alienación (ni mucho menos oposición) en relación a la realidad política, como ponen de manifiesto, en primer lugar, la actitud de los españoles en relación al sistema político y, en segundo lugar, las orientaciones ideológicas del electorado.

El primer dato a reseñar es la profunda aceptación del sistema democrático por los ciudadanos de nuestro país, aceptación que, sin embargo, no se da en el mismo grado con respecto a cada una de las instituciones del sistema. Ello sin duda se explica por las características «consensuales» del proceso constituyente y del propio texto constitucional, de tal modo que ninguna fuerza política relevante cuestiona el entramado constitucional. A diferencia de anteriores períodos democráticos, hoy no se hace cuestión del régimen político.

En diciembre de 1985, una encuesta del CIS planteaba la disyuntiva entre los siguientes enunciados:

«La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno».

«En algunas circunstancias un régimen autoritario puede ser preferible al sistema democrático».

«Da lo mismo un régimen que otro».

El mencionado estudio denominaba a estas tres actitudes, respectivamente, «democrática», «autoritaria» e «indiferente». La distribución obtenida era la que presenta el cuadro 3.

No extrañará, así, que la misma fuente detectase que para el 71 % de los encuestados España está viviendo en la actualidad el mejor momento político del siglo (mientras que un 19 %, de todos modos, atribuyen tal calificación al régimen de Franco).

Ello no significa, sin embargo, un entusiasmo acrítico con el funcionamiento,

CUADRO 3. Actitudes ante el sistema democrático
(en %)

Democrática	69
Autoritaria	11
Indiferente	11
NS/NC	4

Fuente: CIS, *Estudios y Encuestas*, núm. 3, pp. 35 ss.

no ya de la democracia en abstracto, sino del concreto sistema político español. Diversas encuestas del CIS (CIS, *ibid.*: 40 ss) muestran que entre un 38 y un 45 % de los encuestados a lo largo del período 1983-1985 se mostraban «poco» o «nada» satisfechos con el funcionamiento del sistema democrático. Del mismo modo, en una escala del «grado de democracia» percibido por los españoles, nuestro sistema político recibía una puntuación más bien baja (6,1 en una escala de 10 puntos), por encima de la que recibían Grecia o Portugal, pero claramente por debajo de la atribuida a países como la RFA, Gran Bretaña, Francia o Italia.

La fuerte aceptación del sistema democrático por parte de los ciudadanos sigue ligada, sin embargo, a una percepción crítica sobre los actores del sistema político. Se mantiene el dato tradicional de fuertes dosis de desconfianza acerca de las motivaciones de los políticos, de su honradez o de la sinceridad de los programas electorales de los partidos y de su decisión de aplicarlos de modo firme y coherente. Maravall ha acuñado la expresión «cinismo democrático» para designar esta peculiar combinación de actitudes (aunque preferiríamos, si ello fuera posible filológicamente, invertir sustantivo y adjetivo en esa expresión, ya que la resultante sería, en mi opinión, más exacta).

Las opiniones más críticas acerca del funcionamiento de la democracia en España (y también acerca del papel jugado por los partidos políticos) no procedían de la izquierda del sistema, sino todo lo contrario. Las opiniones más favorables se registraban entre los votantes del PSOE y PCE, y entre los más jóvenes, mientras las opiniones críticas eran mayores entre los votantes de la Coalición Popular, las personas situadas más a la derecha del espectro político y los católicos practicantes.

En cuanto a las opciones ideológicas de los españoles, el dato central, y suficientemente conocido, es el de su fundamental moderación. La distribución de la opinión española en la escala izquierda-derecha muestra una estructura claramente unimodal, con un máximo situado en la zona del centro-izquierda. De ello se derivan consecuencias claras en términos de estrategias vencedoras por parte de los partidos políticos, estrategias consistentes en la convergencia ideológica y programática en dirección al centro/centro-izquierda, y con pocas tensiones centrífugas (esto es, «radicales»).

Esta predominante moderación ideológica es perceptible también en grupos críticos de la sociedad española. Las investigaciones de Pérez Díaz y Fishman sobre la clase obrera industrial y sobre los sindicatos concuerdan en subrayar las escasas

propensiones revolucionarias entre los asalariados de industria; cosa distinta es el fuerte componente igualitario y partidario de la participación directa vigente en el movimiento sindical en España, lo que le da frecuentemente una coloración fuertemente crítica. Cabe recordar aquí cómo la huelga general de junio de 1985 y la masivamente seguida de diciembre de 1988 tenían como objetivos reivindicaciones concretas y no programas generales revolucionarios y que, significativamente, eran más bien movimientos de reacción contra medidas introducidas por el gobierno, antes que propuestas sindicales específicas.

Sin embargo, la moderación ideológica no es sólo un atributo de los ciudadanos; solamente se traduce en moderación política si los actores del proceso político (esto es, los partidos) son también moderados. De hecho, es pensable un sistema político en el que los partidos practiquen un juego menos moderado, más conflictivo que el que se deduciría del estado de la opinión pública (ése puede ser, por ejemplo, el caso de Francia). Lo que es significativo en el caso español es cómo los partidos se han esforzado en moderarse también en el terreno ideológico. Las emblemáticas renunciadas del PCE a la referencia leninista (en 1978) o del PSOE al marxismo (en 1979) tienen su contrapartida en el abandono implícito por parte de UCD de sus inequívocos fundamentos franquistas, o en la evolución de AP en los últimos años (con su nueva impostación democristiana, la denominación «Partido Popular», o la supresión de ciertos elementos de su programa político, como la reforma del título VIII de la Constitución).

Este esfuerzo moderador por parte de los partidos se ha visto reforzado por datos objetivos de la realidad política (y aquí es indiferente si se trata de hechos queridos o si los partidos se han visto obligados a convivir con ellos) a los que antes he hecho referencia, como son la propia debilidad organizativa de las fuerzas políticas o su incapacidad para generar subculturas propias de partido al estilo de las italianas. Es bien sorprendente, si se examina la situación en otros países, la total ausencia de referencias al franquismo en el debate político actual, al menos por parte de las fuerzas políticas (como el PSOE o, especialmente, el PCE) que fueron activas en la oposición al anterior sistema.

Es probable que el potencial conflictivo haya sido mayor en la dimensión centralismo-nacionalismos. En las Comunidades Autónomas en que ese conflicto se manifiesta a través de la existencia de relevantes fuerzas políticas autónomas, Cataluña y Euzkadi, la propia lógica de la competición electoral tiende a aumentar las oposiciones, puesto que cada posición en el continuo izquierda-derecha puede verse doblada por las posiciones adoptadas en esa segunda dimensión; el resultado son sistemas más fragmentados y más polarizados en el plano regional que el sistema español en su conjunto. En aquellas regiones en que las fuerzas autónomas son más débiles, o no existen, esta segunda dimensión no existe, aunque no cabe excluir que la realidad de los conflictos entre las administraciones autonómicas y la Administración central pueda llegar, en un momento dado, a introducir elementos en ese sentido.

La dimensión centralismo-nacionalismos tiene un interesante componente asimétrico si se examina a nivel del conjunto del sistema político español. En efecto,

las fuerzas nacionalistas han evitado (*velis nolis*) actuar como un frente único en el plano central, de tal modo que en el sistema político global sólo puede manifestarse el otro extremo del *continuum*: el nacionalismo español. Ello fue muy claro en el período 1981-1983, marcado por los acuerdos autonómicos UCD-PSOE y la LOAPA, pero ha sido más una opción estratégica de las elites políticas que un movimiento de amplios sectores de la opinión.

Un último elemento debe introducirse acerca del grado de información política de los ciudadanos y de su conocimiento de la realidad. La reciente introducción de un sistema político complejo, estructurado en diversos niveles con competencias no bien definidas y con un sistema multipartidista, podría hacer pensar en un bajo nivel de información ciudadana acerca de la realidad política; máxime en un contexto caracterizado por elementos heterogéneos como el bajo interés por la política, los bajos índices de difusión de la prensa y la ausencia de partidos políticos visibles en la cotidianeidad de los ciudadanos.

Es difícil discernir por resultados muestrales cuál sea el grado de información política de los ciudadanos (puesto que pocas personas aceptan de buen grado declarar una situación de ignorancia o de desorientación). Sin embargo, indicadores indirectos permiten intuir que el grado de información es mayor de lo que se cree *a priori*. Uno de los más significativos (y, a la vez, más enigmáticos) es el constituido por las diversas pautas de comportamiento electoral en los diversos tipos de elecciones (generales, autonómicas, municipales). Entre elecciones de diverso tipo no solamente varía sensiblemente la tasa de participación electoral, sino que se asiste también a desplazamientos de electores de unos partidos a otros. La experiencia de nuestra historia electoral no permite todavía afirmar de un modo concluyente si esos desplazamientos corresponden a tendencias generales de cambio en el electorado (en cuyo caso se trataría de un mero *efecto de coyuntura*), o bien si se trata de desplazamientos ligados al tipo de elección (*efecto de nivel*, podríamos llamarlos), lo que presupondría una situación de información y de opción fuertemente razonada por parte de los electores. Hasta el presente, y a falta de verificaciones decisivas, la opinión dominante es la existencia de un fuerte *efecto de nivel*, unida a un innegable *efecto de coyuntura*. (Probablemente las pautas de comportamiento electoral en Cataluña pertenecerían al primer grupo, mientras Andalucía sería un buen candidato a ejemplo del segundo.)

Ello sugeriría, en suma, que el grado de información de los electores tal vez no es enorme, pero es en todo caso mayor de lo que se tiende a creer. Cosa distinta sería discernir con exactitud cuáles son los canales de información que llegan al ciudadano, y cuáles son sus contenidos o sesgos. Para los más jóvenes ciudadanos la escuela puede haber empezado a jugar un papel de alguna relevancia, pero para la mayoría de la población (dado el carácter reciente de nuestro sistema político) son los medios de información de masas y, en primer término, la televisión, el canal fundamental de información. El papel político de los «media» en nuestro país sigue esencialmente inexplorado, a pesar de la existencia de un cierto volumen de literatura en torno al tema.

III. La cultura política española: lecturas y problemas

Hasta aquí, los datos principales para la caracterización de la cultura política en la España actual. ¿Cómo situar, sin embargo, la situación presente en nuestra tradición histórica? La respuesta dista de ser clara.

La valoración predominante del proceso del cambio político en España es francamente positiva. De hecho, el proceso español ha venido siendo tomado como un punto de referencia para los numerosos procesos de transición democrática puestos en marcha durante el decenio de los ochenta, desde la Unión Soviética hasta el Cono Sur. La rápida superación del pasado dictatorial, la generación de un sistema político ampliamente aceptado, la irrelevancia política de viejas líneas divisorias (como el conflicto religioso), el carácter pacífico de los conflictos socioeconómicos, o la misma realización de un proceso de alternancia gubernamental sin mayores brusquedades, son elementos que atestiguarían la consolidación del sistema democrático, consolidación que debe entenderse aquí en el sentido de la amplia sintonía entre el sistema político y el cuadro de actitudes y pautas de comportamiento de la amplia mayoría de la población (esto es, la cultura política de los españoles).

Incluso un problema históricamente tan grave y complejo como el de la integración en un mismo sistema político de realidades nacionales y culturales ampliamente diferenciadas ha encontrado vías de solución. Las viejas querellas nacionales encuentran, a través de la generación de un sistema de autonomías regionales, cada vez más una traducción en términos «laicos», de debate político entre administraciones y fuerzas políticas, desapareciendo su tradicional carácter de conflictos de identidades, de choques de principio. Subsistiría el fenómeno del terrorismo en el País Vasco, pero de un modo enquistado y territorialmente limitado. Excluidas las posibles reacciones antidemocráticas en el seno de algunos delicados aparatos del Estado, que el terrorismo ha aspirado a suscitar, la acción armada se vería progresivamente aislada por la cooperación entre partidos democráticos, y sus consecuencias, por graves que puedan ser en términos de vidas humanas, tienden a ser menos importantes a medida que el sistema en su conjunto se afianza.

Así, la consolidación de la democracia en España, unida a la normalización de su ubicación en el sistema internacional (tras la integración en las Comunidades Europeas y en la OTAN), confirmaría la superación de los viejos demonios de la cultura política española y el éxito de las propuestas «modernizadoras» frente a las propuestas de mantener a España como un país diferente.

Incluso se podría argumentar, como se ha hecho, que la experiencia franquista puede haber tenido efectos positivos en este contexto. No sólo el régimen de Franco hizo posible el desarrollo económico que ha cambiado las bases de la estructura social española, sino que, al haber impedido el florecimiento de organizaciones políticas pluralistas en los años cincuenta y sesenta, habría legado un panorama político en el que las propuestas modernizadoras, desideologizadas,

pueden avanzar más fácilmente. La comparación con países como Francia o Italia es esclarecedora en esa dirección: el mantenimiento en esos países de compactas organizaciones políticas y sociales es un factor de inercia, de contenido arcaico, que dificulta la plena modernización política de esas sociedades.

No hay que llevar tan lejos la argumentación. Lo que nos interesa aquí es que la interpretación predominante tiende a percibir una fundamental discontinuidad entre la tradición politicocultural española y la situación presente.

Sería, sin embargo, injusto dejar de mencionar una segunda línea analítica que, aun cuando minoritaria, tiene interés, por cuanto sobre los mismos datos fácticos en que nos hemos apoyado hasta aquí, propone una interpretación exactamente contraria. Esta línea analítica, que floreció en torno a la noción de «desencanto», pone en el centro del análisis la apatía política y la baja participación como elementos definidores de la cultura política de la España democrática. Pero apatía y baja participación no serían comportamientos saludables de una sociedad que se siente democrática, sino los efectos de los modos y contenidos del proceso de transición democrática. La transición, realizada exclusivamente «por arriba», mediante pactos entre las cúpulas políticas, excluyó la participación popular y eliminó de la «agenda» política cuestiones cruciales, que siguen hoy no resueltas. Las abdicaciones programáticas y organizativas de los partidos políticos democráticos serían la clave explicativa de la insuficiente participación que caracteriza a nuestra vida colectiva, y la última consecuencia de la opción por la «reforma», en lugar de por la «ruptura democrática». Con matices, son ilustrativos de esta línea analítica Vidal Beneyto (1977), o los contundentes textos de Ludolfo Paramio-Martínez Reverte y Rodríguez Aramberri en Claudín (comp.), 1980.

Una última referencia debe ser introducida, aunque de modo aun más alusivo que las anteriores. Si se recuerda el esquema analítico de Almond y Verba, éstos definían los objetos sobre los que recaen las actitudes políticas en términos de «régimen», «gobernantes» y «comunidad». De los dos primeros nos hemos ocupado hasta ahora, y conviene dedicar alguna atención al tercero. Y ello por cuanto se trata de un tema a la vez crucial y prácticamente siempre olvidado en los análisis sobre la opinión pública española.

No puede ser trivial que todas las encuestas realizadas en nuestro país detecten una fuerte desconfianza de los españoles respecto de sus conciudadanos. Si se examina una serie temporal larga, opciones como «hoy día uno no sabe de quien puede fiarse» o «uno se puede fiar de muy poca gente» reciben el acuerdo de entre la mitad y las tres cuartas partes de los encuestados. Pocos son, en cambio, quienes se manifiestan en desacuerdo con estos enunciados (entre un quinto y un tercio de los encuestados). No parece que los españoles confiemos excesivamente en la cooperación social. ¿En quién confiamos, pues? En el Estado. Dos tercios de los encuestados se manifiestan de acuerdo con el siguiente enunciado (CIS, *Estudios y Encuestas*, núm. 5: 66):

El Gobierno es el responsable del bienestar de todos y cada uno de los ciudadanos y tiene la obligación de ayudarles a solucionar sus problemas.

En cambio, sólo alrededor del 20 % se manifestaban de acuerdo con el enunciado contrario:

Los ciudadanos son los verdaderos responsables de su propio bienestar y tienen la obligación de valerse por sí mismos para solucionar sus problemas.

Probablemente, el análisis de las actitudes y comportamientos de los españoles en el plano fiscal, y en el más amplio de los intercambios impuestos/servicios públicos, nos pondría en la pista de dimensiones de fondo muy relevantes para la caracterización de nuestra cultura política. En efecto, parece verosímil pensar que entre el desinterés político de los españoles y el profundo estatismo que las actitudes mencionadas revelan hubiera una profunda coherencia, una especie de círculo vicioso, en el que el bajo interés, la baja participación y la apatía en el plano político conduzcan a pensar que, puesto que la política es una actividad reservada a unos profesionales, lo único que se pueda esperar de la cosa pública sean beneficios materiales tangibles (tanto para los políticos como para los ciudadanos).

En otras palabras, que los fenómenos de baja participación, apatía y «cinismo democrático» que se han propuesto como caracterizadores de nuestra cultura política pueden tal vez situarse en un marco previo y más amplio, de tal modo que el problema no se sitúe ya en el plano estrictamente político, sino en uno previo, que tal vez pudiéramos llamar «pre-político» o «societal», y que tendría que ver básicamente con las percepciones y expectativas que los españoles tenemos acerca de nuestros conciudadanos. Se trata, en todo caso, tan sólo de una hipótesis, que puede fundamentar futuros estudios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ÁGUILA, R. del y MONTORO, R., *El discurso político de la transición*, Madrid, CIS, 1984.
- BARNES, S. H. y KAASE, M. (comps.), *Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies*, Beverly Hills, Sage, 1979.
- CIS, «Actitudes y opiniones de los españoles ante la Constitución y las instituciones democráticas», *Estudios y Encuestas*, núm. 3, s.l.n.f.
- CIS, «Los españoles y el sistema fiscal», *Estudios y Encuestas*, núm. 5, s.l.n.f.
- CLAUDÍN, F. (comp.), *¿Crisis de los partidos políticos?*, Madrid, Dédalo, 1980.
- FISHMAN, R., «El movimiento obrero en la transición: objetivos políticos y organizativos», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 26, 1984, pp. 61-112.
- GIL DE BIEDMA, J., «Apología y petición», en *Moralidades*, México, 1966, y ahora en *Las personas del verbo*, Barcelona, Seix y Barral, 1982, pp. 82 ss.
- GOOCH, A., «El lenguaje político español», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 52, 1986, pp. 125-145.
- LINZ, J. J., et al., *Informe sociológico sobre el cambio político en España (1975-1981)*, Madrid, Euramérica, 1981.

- LINZ, J. J. y MONTERO, J. R., (comps.), *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los años ochenta*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
- LÓPEZ PINA, A. y LÓPEZ ARANGUREN, E., *La cultura política de la España de Franco*, Madrid, Taurus, 1974.
- LÓPEZ PINTOR, R., «El estado de la opinión pública española y la transición a la democracia», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 13, 1981, pp. 7-47.
- LÓPEZ PINTOR, R., *La opinión pública española del franquismo a la democracia*, Madrid, CIS, 1982.
- LÓPEZ PINTOR, R. y BUCETA, R., *Los españoles de los años setenta*, Madrid, Tecnos, 1975.
- MARAVALL, J. M., *La política de la transición*, Madrid, Taurus, 1984, 2.^a ed.
- PÉREZ DÍAZ, V., «Clase obrera y sindicatos», Madrid, Fundación del INI, 1979, mimeo.
- VIDAL BENEYTO, J., *Del franquismo a una democracia de clase*, Madrid, Akal, 1977.

6. La normalización exterior de España

ROBERTO MESA

I. Introducción y variante cronometodológica

Doce años de vigencia de un texto constitucional, con la mirada puesta en la triste historia del ideario democrático español, es período que por su duración justifica monografías, homenajes, ensayística y toda la más surtida producción. Las circunstancias en las que se efectuó el tránsito de la Dictadura franquista a la Monarquía parlamentaria, pacificación del presente y pacto nacional proyectado hacia el futuro, también tuvieron la virtualidad de articular un modelo político, más o menos exportable, que ha estimulado igualmente la reflexión escrita. La riqueza bibliográfica sobre la llamada transición política española, término que ha logrado merecida fortuna, es ya, por su número y por su calidad, excepcional.

No ha ocurrido, sin embargo, otro tanto en lo concerniente al estudio de esa misma transición política en el quehacer exterior de España; aunque, es de justicia reconocer que, aunque con lentitud y no escasa timidez, junto a desigual acierto, comienzan a publicarse, dentro y fuera de nuestro país, estudios sobre este aspecto concreto de nuestra acción política. Varias son, en mi opinión, las razones de índole muy diversa, que han incidido en el raquitismo de esta reflexión. Sin orden y sin concierto, también sin valoración, destacaré algunas de sus causas.

La primera es de carácter científico/académico: los contados especialistas de relaciones exteriores y política exterior que, merecedores de tal cualificación, existen en España no constituyen una nómina muy nutrida. Para los estudiosos extranjeros, España no ha dejado de ser un país menor en la dirección y en la marcha de la política internacional; aunque, algún dato constante (la consideración estratégica de la España peninsular e insular) y alguna variable relevante (el desarrollo industrial y la consolidación económica) están alterando esta perspectiva inveterada. Por lo demás, tampoco sería inoportuno recordar la penosa e invariable asepsia del medio académico, siempre reticente a descender al estudio de lo concreto, de lo que está ocurriendo ante sus ojos; para este sedicente y provinciano universo académico incluso la función del «espectador comprometido» parece poco respetable; afortunadamente, también aquí se están produciendo cambios notables, traídos de la mano de los universitarios más jóvenes que no sólo disponen de técnicas de investigación más sofisticadas y retributivas sino que también están perdiendo el pánico inmotivado al tratamiento de lo cotidiano.

La segunda razón explicativa de la poquedad de reflexiones y análisis sobre la política exterior de la transición radica, y nuevamente es un juicio particular, en que, evidente y razonablemente, exigió un mayor esfuerzo y prioridad la realización del proceso interno; en consecuencia, toda la atención, intelectual y política, se concentró en la materialización del proceso de cambio pacífico del sistema político. Aunque parezca una diversión teórica, que en modo alguno lo es, esta situación vendría a subrayar, una vez más, la estrecha imbricación entre la construcción del orden interno y la concepción de un proyecto internacional. Dicho más directa y menos circunloquialmente: resultaba imposible pensar en una política exterior democrática, si antes no se llegaba a una España en libertad.

Escasez de especialistas y apremio de las demandas internas vienen a sumarse a un tercer argumento que ha impedido, hasta fecha muy reciente, una consideración rigurosa de nuestra acción exterior; me refiero, ciertamente, a la carencia documental. El secretismo, en parte bien justificado por razones obvias y a veces magnificado por el ansia de acotar parcelas de poder, causa estragos. La imposibilidad de documentar hipótesis más o menos fiables ha provocado o bien impotencia o bien frivolidad. En suma, dos guías nefastas para cualquier análisis con aspiraciones de tal. Sería procedente que, salvo materias cuya divulgación atentase contra la seguridad y los intereses nacionales, las fuentes documentales fuesen descatalogadas y editadas como se hace en países de amplia tradición democrática. En plano análogo, también es penosamente destacable la mediocre actividad de nuestros parlamentarios, poco informados y menos interesados en los debates sobre materias internacionales; parece innecesario aclarar que aludo al período de la transición, donde urgía lo interno y primaba el consenso. Por otra parte, la pereza intelectual de los políticos españoles también tiene su cuota de culpa. El español es alérgico al noble oficio del memorialismo; aquí, memoria se entiende como autoexculpación, diatriba sobre el contrario o mero ejercicio hagiográfico; incluso, en algunos casos, se confunde la redacción de unas memorias con la simple transcripción de una agenda, en la que se recogen desayunos, almuerzos, cenas y

otras variantes gastronómicas. Posiblemente haya que esperar todavía algún tiempo para que los que fueron protagonistas entiendan que lo que fue su quehacer debe ser conocido y constituye un patrimonio colectivo, aunque por motivos razonables secuestren sus escritos, durante el tiempo que aconseje la prudencia, en la caja acorazada de cualquier entidad bancaria.

Estos argumentos, más o menos racionalmente fundados, se acumulan sobre otra dificultad de raíz epistemológica y de carácter dual. Una primera interrogante gira en torno a qué debe entenderse, en política exterior, por transición en un sentido completo, profundo. La segunda atañe a las fechas: cuándo comienza y cuándo concluye dicho proceso de transición democrática, aplicado a las relaciones exteriores españolas.

La primera cuestión es inseparable de la política interna; concierne, básicamente, a dos órdenes conexos. Uno, lógicamente, supone la aceptación y el cumplimiento de las pautas de comportamiento para ser admitido como miembro de pleno derecho de la Comunidad Internacional en su fase más desarrollada; dirección a la que inequívocamente apunta el Preámbulo de la Constitución de 1978: «Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra». Aunque, en opinión acertada de no pocos especialistas, los padres de la Constitución podían y deberían haber ido más lejos en este compromiso, como ya se hiciera en 1931. En nuestros días, no hubiera resultado desmesurada, ni mucho menos, la referencia directa a aquellos textos, declarativos y normativos, que configuran el ordenamiento internacional democrático. El otro orden, ciertamente, es el relativo a todo Estado de derecho: el establecimiento de un mecanismo de control, en concreto el parlamentario, que equilibra el comportamiento del ejecutivo, tendente siempre a la desproporción y a la comprensión de la acción exterior como su coto reservado. También aquí, los exégetas lamentan que el sistema más eficaz establecido en nuestra Constitución es el que puede ejercer el legislativo *a posteriori*, con todas las limitaciones que este tipo de vigilancia contiene.

La otra cuestión se refiere a la fecha de comienzo y de cierre del proceso de transición en nuestra política exterior. A este respecto, parece que la transición se inicia con el discurso de proclamación de Juan Carlos de Borbón como jefe de Estado. No faltan necrófagos inclinados a privilegiar la jornada del 20 de noviembre de 1975; en todo caso, la proximidad temporal de ambas celebraciones resta importancia a la cronología. De mayor alcance es el debate concerniente al final de la transición exterior. De jugar con los criterios manejados en los párrafos anteriores, el 15 de junio de 1977, celebración de las primeras elecciones legislativas democráticas, sería la fecha simbólica por excelencia. En línea semejante, pero más completa e inequívoca, la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* del texto constitucional, el 29 de diciembre de 1978, sería la fecha crítica absoluta. Ahora bien, no faltan comentaristas que, apegados a la literalidad de la grandilocuencia oratoria, se fijan en la campanuda afirmación de Adolfo Suárez, pronunciada en su discurso de investidura y recogida en el *Diario de Sesiones de las Cortes Generales/Congreso de los Diputados*, el 30 de marzo de 1979: «El consenso ha terminado».

Otros concededores, aferrados a la observación de la política interna, extenderán el período hasta el 28 de octubre de 1982, jornada del triunfo electoral socialista. Para otros, finalmente, será el año 1986, entre el día uno de enero y el duodécimo de marzo, adhesión y firma del Tratado de Roma y referéndum sobre permanencia en la Organización del Tratado del Atlántico Norte: los momentos históricos que clausuran definitivamente el proceso de transición exterior.

La polémica en este punto permanece abierta. El criterio del editor de esta obra que el lector tiene entre sus manos ha zanjado paladinamente la cuestión, inclinándose formalmente por la opción más aséptica, pero quizá también la más equilibrada. Una transición política que dura desde finales de 1975 hasta la promulgación de la Constitución, en 1978, teniendo como clave angular la referencia constitucional. La aplicación de este patrón a la política exterior se ha resuelto mediante el nominalismo de dos capítulos diferenciados; uno, que yo suscribo, bajo el título «La normalización exterior de España»; otro, en la pluma de un buen amigo, atiende a «La posición exterior de España». Esta compartimentación no supone una cancelación del debate que, hasta ahora, ha estado contagiado por el confusionismo tendente a la no diferenciación entre política interna y política exterior. El resultado ha sido el de entremezclar y no distinguir entre *consenso* y *transición*. Los hechos se encargaron de demostrar, incluso con caracteres que pudieron haber sido trágicos de no haber resultado zarzueleros, que el final del consenso no supuso en modo alguno la consolidación de la transición.

Con los antecedentes expuestos, académicos y políticos, aun agrupando artificialmente tendencias dispersas, se puede afirmar que ya empieza a contarse con un número apreciable de estudios sobre nuestra política exterior en un sistema democrático; aunque, como es imposible silenciar, cantidad no siempre es sinónimo de calidad. Si pasamos por alto memoriales, que no memorias, como las de López Rodó y José María de Areilza, grotesca la primera en su afán por subrayar su larga lucha por la Monarquía parlamentaria desde los increíbles años cuarenta, y patética la del segundo en la narración de su fracaso para desplazar del poder a Carlos Arias Navarro, las obras y estudios existentes pueden catalogarse en dos grandes apartados. En el primero, encajan reflexiones puramente factuales, en el sentido de la más desacreditada crónica de los sucesos que hace ya tiempo dejó de practicarse. En el segundo, se encuadran interpretaciones ideológicas que tratan de forzar los datos y las circunstancias a opciones e intereses previamente establecidos. Hay, por último, un género no clasificable en los dos grupos anteriores, donde encuentran su lugar obras que, a más de analizar, elaboran propuestas acerca de lo que debería ser la política exterior de España; éste es el caso de la obra que forma especie solitaria de Fernando Morán, publicada dos años antes de su acceso a la cartera de Asuntos Exteriores, en el primer gabinete socialista.

A modo de colofón de estas páginas introductorias, excesivamente prolijas, quiero señalar, aun con riesgo de caer en lo repetitivo, que así como la transición no se explica sin un conocimiento de la Dictadura, del desarrollismo y del tardofranquismo, tampoco puede comprenderse la acción exterior de la transición sin el debido conocimiento de la diplomacia franquista; en este sector particular, es

de reseñar la renovación de la historiografía y del análisis político, efectuado en los últimos años, y que es de valor inapreciable para la comprensión a que apunto en las líneas anteriores.

II. El legado diplomático franquista

Al producirse la muerte del general Franco, su herencia interna es la incertidumbre y la externa una construcción con fachada pero de contenido imposible. Verdad es que la transformación socioeconómica de España había comenzado bastante antes, en el decenio de los años sesenta, pero la culminación política de este trayecto no podía llevarla a cabo el franquismo, por muy tecnócrata que fuese su comportamiento. No faltan los comentarios de algún que otro cronista dominguero que gustosamente aseveran que la diplomacia de la España democrática es la continuación lógica de las bases que la España autoritaria había cimentado cuidadosamente. En el más inocente de los casos, estamos ante una palmaria confusión entre los intereses nacionales, por encima y más allá de toda coyuntura circunstancial, y los objetivos más limitados, por su propia naturaleza, de la acción exterior de un sistema autoritario. El periodista José Mario Armero y el diplomático Menéndez del Valle apuestan por la mencionada opción, recalcando la importancia y la eficacia de la actuación del ministro Castiella. En sentido contrario, son significativas las matizaciones de Fernando Morán al apuntar las tremendas limitaciones exteriores del franquismo y su intento de compensarlas con las que denomina, muy expresivamente, «diplomacias sustitutorias» (Iberoamérica y Mundo Árabe). Más tajante es la postura del profesor Javier Tussell para el que el único objetivo del franquismo, externa e internamente, era con toda simpleza la de su mero mantenimiento en el poder, la práctica de la estrategia de la permanencia a cualquier precio. En esta polémica que rebasa sobradamente el marco académico, se emplaza, en mi opinión, la reivindicación constante de la ejecutoria y de la personalidad de Fernando María Castiella. Con mayor rigor que sus apologistas, el profesor Francisco Aldecoa avanza en las propuestas de un singular personaje, que transita desde el fascismo militante hasta el nacionalismo predemocrático. Al margen de juicios de valor sobre la honestidad de las personas, fuera de discusión en el caso de Castiella y escasamente significativos en los análisis políticos, como yo mismo he escrito en otros lugares, el «castiellismo», por llamarlo de alguna forma, no tiene otra virtud que la de demostrar, hasta la saciedad, la imposibilidad de realizar una política exterior por un sistema autoritario. Los doce años de Castiella al frente del Ministerio de Asuntos Exteriores (1957-1969) pueden ser la crónica de una frustración, pero también la de una ignorancia superlativa: pretender representar democráticamente a un poder dictatorial.

Todo lo que el franquismo podía conseguir en el plano internacional, ya lo había obtenido en 1955: normalización con la Santa Sede y vinculación vergonzante con EE UU (1953) e ingreso, con otro grupo de países, en las Naciones Unidas

(1955). El resto es silencio: Europa occidental (vertiente comunitaria y política); sistema defensivo de Occidente (OTAN); recuperación de Gibraltar (con el lamentable episodio del cierre de la verja); descolonización (donde algún día habrá que volver sobre el intento de golpe contra el presidente Macías). Castiella, sucesor y par ideológico en la Asociación Católica Nacional de Propagandistas de Alberto Martín Artajo, arrastrado por un ilusorio conocimiento del franquismo o escasamente informado de la naturaleza de un sistema autoritario, es puesto en mal trance cuando incluso trata de socavar los cimientos ideológicos del régimen; capítulo ejemplarmente ilustrado con el episodio del famoso proyecto de Ley de Libertad Religiosa. La minuta preparada por Carrero Blanco para el Consejo de Ministros provocado por la crisis de Matesa y que guillotina la carrera de Castiella, registra expresivamente el juicio del Almirante sobre su ministro de Asuntos Exteriores (minuta reproducida en el apéndice documental del libro de López Rodó, *La larga marcha hacia la Monarquía*, título maoísta donde los haya).

Desde finales de 1969, el hundimiento del franquismo también surte lógicamente sus efectos en política exterior, ya que toda acción es suspendida y todo queda pendiente del futuro. El Acuerdo Preferencial con la CE era la negativa esperada de Bruselas a más altos destinos y la apertura al Este es simplemente seguir el curso iniciado por el Hermano Mayor. Los ocupantes del Palacio de Santa Cruz se suceden en un opaco discurrir entre la nada y el caos. La descolonización del Sahara Occidental, truncada con la firma de los Acuerdos de Madrid, es el episodio más significativo de un gobierno que defiende en la ONU el principio de autodeterminación, mientras que entrega una soberanía de la que no disponía en Rabat. Nunca se sabrá si el ministro de Asuntos Exteriores, en esta ocasión, se llamaba Pedro Cortina o José Solís.

¿Cuál es, en consecuencia, la heredad que el franquismo lega en política exterior para España y para los españoles? En un mundo, como el internacional, donde imágenes y percepciones tienen una elevadísima cotización, el franquismo era, sin más paliativos, el baluarte residual del fascismo derrotado en 1945; percepción legítimamente acentuada por el fúnebre cortejo de las cinco ejecuciones que acompañaron la última aparición pública del Dictador y que provocaron la llamada de no pocos embajadores acreditados en Madrid, por sus respectivos gobiernos. Una imagen anacrónica que enlazaba, sin ningún esfuerzo mental, con la España negra de los viajeros románticos del siglo XIX y los visitantes naturalistas del XX. Para más de un observador foráneo, el final físico del franquismo era también la conclusión de la última guerra lírica de nuestro tiempo, la civil española. Junto a esta visión, tan sincera como emotiva, había otras realidades de peso. En primer lugar, sin orden jerárquico, España, en 1975, era un país que había comenzado su expansión económica, al tiempo que un apreciable desarrollo industrial; era, pues, un socio cuyo tránsito hacia fórmulas democráticas había que cuidar al máximo. En segundo lugar, en un Mediterráneo atravesado por conflictos armados y por tensiones regionales, España ocupaba y ocupa un espacio estratégico privilegiado en el esquema defensivo de la Alianza Atlántica y, muy en particular, en su flanco sur; el franquismo había sido, desde el exterior de la

Alianza, un buen vasallo, mediante su incorporación a su esquema estratégico desde 1953; por añadidura, en tiempos de guerra fría, el general Franco era un excelente referente ideológico, gracias a su anticomunismo militante. En tercer lugar, en momentos de cambio para las dictaduras mediterráneas y con el precedente inmediato de la revolución portuguesa de 1974, Europa Occidental y EE UU no tenían el menor interés en apadrinar o tolerar veleidades políticas hispánicas que amenazasen la estabilidad del sistema.

Por lo tanto, y a modo de resumen esquemático, cualquier proyecto democrático español, en los inicios de 1976, se enfrentaba en el exterior a la imagen fascistoautoritaria del franquismo, a la existencia de un compromiso militar con Washington, a nuestra pertenencia geoestratégica y económica a Europa Occidental y, en último lugar, a unas relaciones envenenadas con el Maghreb, a causa del contencioso del Sahara Occidental.

III. El inicio de la transición

Sin experimentar el menor rubor por la autocita, en el número 147 de la revista *Cuadernos para el Diálogo*, publicaba con mi firma un largo artículo titulado eufemísticamente «La política exterior del Régimen». No se trata de una exhumación arqueológica; es algo más simple: el testimonio personal, muy anticipado, redactado a los pocos días de las exequias del Dictador y donde expresaba no sólo opiniones particulares, sino también el planteamiento de lo que podía entenderse, por aquellas fechas, como la propuesta de la oposición democrática para una política exterior. Con una cierta perspectiva, mi análisis podría encuadrarse entre aquellos planteamientos ideologizados, elaborados desde planteamientos propios de una izquierda amplia y no partidista; si alguna virtud tenían mis líneas era la de ocuparse de una cuestión que, en aquellos instantes entremezclados de utopía y de realismo, no acaparaba la atención de los diseñadores del futuro. En el lenguaje propio del momento, atiborrado de tics y de sobreentendidos, afirmaba que si, finalmente, se abrían

en nuestro país cauces de convivencia y formas de participación democrática, nuestra política exterior debería prestar fundamental atención a los siguientes puntos: 1. Revisión total del sistema de Acuerdos con EE UU y desmantelamiento de las bases militares. 2. Adopción de una política exterior de rigurosa neutralidad, la cual eliminaría toda tentación o invitación de participación en la Organización del Tratado del Atlántico Norte. 3. Incorporación inmediata, salvados los obstáculos económicos, a la CEE, pero como miembro de pleno derecho y no a través de un modestísimo acuerdo preferencial; igualmente, incorporación al Consejo de Europa, con asunción de sus compromisos éticos, ideológicos y políticos. 4. Incorporación de España a sus responsabilidades en el Mediterráneo, orientada hacia la neutralización y desnuclearización del mismo. 5. Fortalecimiento de las relaciones con los Estados y Pueblos árabes. 6. Ampliación en profundidad de las relaciones con Hispanoamérica. 7. Establecimiento de relaciones diplomáticas con todos los Estados y

Pueblos al margen de su ideología, sobre la base de una absoluta igualdad y respeto mutuo.
8. Renovación de las relaciones con la Santa Sede sobre el principio de una absoluta separación entre la Iglesia Católica y el Estado, abandonando el principio de confesionalidad.

Eran tiempos, conviene recordarlo, no sólo de perplejidad, cuando no de estupor, sino además de una extrema lasitud en los planos políticos, aún no definidos rígidamente. No obstante, había algo meridianamente claro: todo estaba por hacer. Luego, el correr del tiempo, vendría a establecer lo que no debe olvidarse: que los cambios en política exterior, a más de su imbricación absoluta con la política interna, también están en función de las coordenadas internacionales, de ese complejo relacional que es más permisivo o más intolerante, según las circunstancias concretas que en cada momento dominan en la Sociedad Internacional. Pero, en la España de lo concreto, cuando aún no se sabía si habría transición y todavía no se invocaba la palabra mágica, el consenso, sí existía una sensibilidad casi cutánea en las expresiones individuales. De forma y manera que, pocos días después de la aparición de mi artículo, Marcelino Oreja, flamante subsecretario de Asuntos Exteriores, me escribía en los términos personales que, a continuación y por vez primera, doy a la publicidad. Los quince años transcurridos levantan la hipoteca que la prudencia aconsejaba:

Madrid, 29 de diciembre de 1975

Querido Roberto: He leído con mucho interés tu artículo sobre «La política exterior del Régimen» que has publicado en el número de diciembre de *Cuadernos para el Diálogo*.

Independientemente del esfuerzo organizativo y estructural que el artículo revela, expresas una serie de opciones posibles y de orientaciones de futuro que me han llamado poderosamente la atención. Espero que sobre éste y otros temas podamos charlar en un futuro inmediato.

Un fuerte abrazo. Tu buen amigo,

Firmado: Marcelino Oreja.

A esta carta, seguiría una invitación y una larga entrevista, sin testigos, en el despacho de Marcelino Oreja, en el Palacio de Santa Cruz, en los primeros días del mes de enero de 1976. Durante tres largas horas de conversación, dos temas aparecieron de inmediato. El primero, que la Subsecretaría albergaba al auténtico responsable de nuestra política exterior que no era, en modo alguno, José María de Areilza, titular entonces y por poco tiempo de la cartera de Exteriores. El segundo, que ya, en fecha tan temprana, existía un diseño muy claro de lo que sería nuestra acción diplomática en los meses, incluso años, venideros. El programa, mínimamente expresado por Marcelino Oreja y en una ordenada ejecución, tenía un objetivo combinado, claro y ambicioso. Incorporar España a la vida internacional, sin las limitaciones que había supuesto el franquismo; establecimiento de unas relaciones diplomáticas universalizadas y adhesión total al mecanismo político y económico de Europa occidental. Todo ello, avalado por el cambio en la percepción que tradicionalmente tenían todos los países, próximos y lejanos, de nuestra

realidad: la España franquista era sustituida por un Estado democrático, bajo la forma de Monarquía parlamentaria, cumplidor de sus compromisos internacionales y celoso defensor de la doctrina y de la práctica de los derechos humanos. Recuerdo, de esta entrevista, el énfasis especial que Marcelino Oreja puso en un tema ajeno a la política exterior: el restablecimiento de los derechos de las nacionalidades históricas: Cataluña y Euskadi.

Era, sin más rodeo ni barroquismo en la expresión, una anticipación de lo que, poco después, sería el consenso en política exterior; y, al mismo tiempo, una clara exposición de sus limitaciones. Había dos claras y tajantes exclusiones, expresadas por Marcelino Oreja: no se sometería a discusión nuestra relación bilateral defensiva con EE UU, ni tampoco se revisarían los términos de los Acuerdos de Madrid sobre el Sahara Occidental. Por lo demás, el objetivo era muy claro: conseguir la homologación (otro término de la transición) exterior de España, sobre unos supuestos rigurosamente consensuados. Es innecesario añadir que, días más tarde de aquella entrevista, el 24 de enero de 1976, se renovaba por otros cinco años nuestra relación contractual con EE UU. El círculo quedaba cerrado y, para algunos, que luego reconocerían su error, se trataba más que de la formulación de un consenso de la firma de un contrato de adhesión a la política propuesta desde aquel gobierno, primero de la Monarquía y también último de la Dictadura.

Aún había, de esta entrevista, una tercera impresión o intuición: que la elaboración de la política exterior, primero con Oreja en la subsecretaría de Exteriores y después como titular de la cartera, se materializaba entre la sede del Ministerio y el Palacio de la Zarzuela. No era Carlos Arias Navarro personaje preocupado por cuestiones internacionales; y su sucesor, primero al viejo estilo designatario y luego por mecanismos parlamentarios, tampoco estaba muy avezado en la problemática exterior; cierto que, luego, la realidad vendría a demostrar algo de sobra conocido: que en el medio y en el largo plazo, el populismo no rinde dividendos y que, en diplomacia, el amateurismo es lo menos aconsejable. La consecuencia fue que Marcelino Oreja, desde 1976 a 1981, fue algo más que el ejecutor de nuestra política exterior.

Pero, en el párrafo anterior, acabo de mencionar un tema cuya evolución es obligada, aunque su elucidación, hoy por hoy, resulte imposible. Me refiero al papel desempeñado por la Corona durante la transición; entendida ésta en su sentido más breve y literal: hasta la fecha de la entrada en vigor de la Constitución. Fernando Morán, en contra de su imagen acuñada de aspereza, hace gala en este tema de mesura y discreción: «El Rey ha sido un excelente profesional en sus funciones de representante diplomático. Don Juan Carlos ha usado de su papel internacional en la transición política con cautela y corrección constitucionales. No por no estar aún aprobada la Constitución ha rebasado las funciones que, lógicamente, habían de corresponderle con un modelo de Monarquía parlamentaria». Estas palabras de Morán, hechas públicas en 1980, fecha de edición de su propuesta de política exterior, contienen posiblemente un juicio sensato, pero incompleto (aunque proceda de un excelente amigo). Aquí, como siempre ocurre en temas de la mayor trascendencia política y que requieren mayor delicadeza en el

tratamiento, no hay lugar para intuiciones. Por ello, es oportuno traer a colación la opinión vertida en fecha reciente, año 1989, por Marcelino Oreja, en su Prólogo a la obra de J. M. Armero (*Política exterior de España en democracia*). Escribe el que, durante este período, fuera Ministro de Exteriores:

No quisiera dejar de mencionar una cuestión que mi alejamiento de la política nacional me permite y que me parece necesario reflejar. Me refiero al *relevante papel jugado por los Reyes de España* [las cursivas son mías] durante la época en la que tuve responsabilidades de Gobierno. Muchos de los logros conseguidos en aquella época, como la aceleración de determinadas decisiones o la atención de nuestros interlocutores a determinados temas, se debieron en gran medida a actuaciones de nuestros soberanos. Y estas actuaciones se hacían fuera del circuito habitual de mensajes, discursos y comunicados; eso sí, con conocimiento del Gobierno, muchas veces a instancias de éste y otras por iniciativa del Rey, siempre vigilante por contribuir a la defensa del interés nacional. No me parece discreto decir más, pero no me parece justo decir menos [...].

Es absurdo, a todas luces, proceder a un análisis semántico y textual, para entender que es mucho, muchísimo, lo que se dice y lo que se sugiere en tan jugoso párrafo. Quizá sea un tema, todavía hoy, fuera de discusión; y no sólo por razones de insuficiencia documental, sino fundamentalmente de oportunidad política. Sin embargo, estamos ante una cuestión de indudable atractivo para futuros investigadores: el atractivo y las incógnitas que todavía conserva la etapa predemocrática y la función esencial desempeñada por algunos de sus protagonistas individuales.

En lo que me interesa, ahora y en estas páginas, el tema podría expresarse en los términos siguientes: Hasta ahora se ha puesto todo el énfasis del éxito de la operación democratizadora en la serenidad y en la madurez de las fuerzas internas y en la sensatez de los actores principales del cambio. Es seguro que los años venideros nos permitirán completar el cuadro, dando su lugar y su función a factores y actores externos. El año 1976, comienzo del deterioro del período de coexistencia pacífica y situación económica crítica en Europa por los efectos de la crisis energética de 1973, junto con el interesado interés, sin temor a la redundancia, de determinadas cancillerías europeas, delimitan y enmarcan nuestro proceso hacia la democracia. Es un secreto a voces la intensa actividad, casi competitiva, desplegada por Bonn y por París en el apadrinamiento, y aun tutelaje, de la todavía nonnata democracia española, configurándola y orientándola hacia determinadas características. En el pasado reciente, esta observación parecería encubrir acusaciones sobre un muy condenable intervencionismo; en nuestros tiempos, donde predomina la interdependencia y el factor soberano está sometido a revisión, se trata de una sencilla y obligada constatación.

IV. De la convivencia al consenso

Consenso y transición son, pues, las actitudes determinantes en el comportamiento político, desde los inicios de 1976 hasta la promulgación de la Constitución o incluso, si así se prefiere, hasta las elecciones legislativas de 1979. Metodológicamente, no sería conflictivo fraccionar aún más este breve período de tres años; aunque la compartimentación sería artificial y poco o nada operativa a efectos explicativos. Sí hay, por el contrario, una fase subterránea que tiene mayor importancia: la que conduce desde los movimientos de opinión y grupos con mayor o menor capacidad de presión social hasta la legalización de los partidos políticos, piedra angular de la democratización de la vida española. Etapa que concluye en la primavera de 1977 con la legalización del Partido Comunista; antes, otro factor más, se había producido la salida a la superficie del PSOE y del PSP. Todos ellos, incluidos los comunistas, con un amplio respaldo de sus homólogos extranjeros; como ocurriera con motivo del XVII Congreso del PSOE, celebrado a finales de diciembre de 1976, con la asistencia de los más destacados líderes socialistas europeos y cuya presencia en Madrid situaba en posición no muy airosa al gobierno de Adolfo Suárez.

Pues bien, esta primera e incierta fase, entre Junta Democrática y Plataforma, hasta llegar a la simbiosis, revela la importancia que determinados grupos y partidos otorgan a los planteamientos internacionales. Así, no puede extrañar que, casi por inercia, comience de inmediato este otro debate particular, igualmente orientado hacia la materialización del consenso en política exterior. Un ejemplo, prematuro y poco comentado después, lo ofrece la mesa redonda publicada en una revista de corta vida, llamada *Discusión y Convivencia*, que en su número correspondiente al mes de marzo de 1976, transcribía el contenido de aquel debate, celebrado en su redacción, consagrado al tema «Política exterior española». Tiene este encuentro, a más del aroma y la curiosidad que despierta el pasado, el interés añadido de que reunió a tres diplomáticos, entonces en las catacumbas de la democracia, Mercedes Rico, Emilio Casinello y Javier Rupérez, junto a dos profesores universitarios, Juan Antonio Carrillo y el autor de estas líneas. Por la composición de la mesa redonda, es fácil deducir que su contenido era el de la democratización de nuestra política exterior. En aquella ocasión, decía E. Casinello: «El hecho de que tres diplomáticos nos hayamos reunido aquí para participar en un debate, ya es un comienzo de ruptura del hermetismo que hasta ahora ha existido». En otras palabras, los ejecutores de la política exterior no se consideraban ajenos al proceso de toma de decisiones, ni tampoco a los objetivos últimos de sus actuaciones. De entrada, quedó bien claro que había que distinguir el pasado franquista, aún presente, del futuro todavía por hacer; y, en esta reunión, yo mismo afirmaba: «Este país democrático va a necesitar una política exterior distinta». Ciertamente, los profesores fuimos más doctrinarios, aunque no menos políticos; y los diplomáticos, más realistas, es decir, igualmente políticos. No resultaba difícil la unanimidad sobre nuestra incorporación no sólo a la Comunidad

Internacional, sino también a todo el entramado institucional, económico y político, de Europa occidental. Pero lo que ahora me interesa resaltar es que ya en aquel entonces, marzo de 1976, el tema estrella del debate fue el de nuestras futuras relaciones con la Alianza Atlántica. Era imperante un sentimiento negativo; matizado, en el caso de J. A. Carrillo, más radical en el mío. Pero, por encima de estas posturas, conviene señalar que era la primera vez que se formulaban en letra impresa y por miembros de la carrera diplomática este género de opiniones. Casinello aseveraba, luego sería opinión general y contrastada, que la entrada de España en la OTAN no supondría «una pérdida del equilibrio entre bloques». Mercedes Rico añadiría, en un discurso de actuación que después se llevaría a cabo: «El ingreso de España en la OTAN es una cuestión extremadamente delicada, que no debe ser decidida al margen de una opinión pública que sea consciente del problema y esté dispuesta a asumir democráticamente sus consecuencias». Finalmente, F. J. Rupérez era coincidente en este punto: «La entrada en la OTAN no puede hacerse sin una previa reflexión pública y sin una participación real del pueblo español»; pero, su opinión favorable a la Alianza, en principio, la sometía a una grave limitación o aspecto negativo: «la OTAN sigue siendo uno de los grandes bloques militares antagónicos en los que se concentra toda la capacidad agresiva del mundo bipolar en que vivimos. La CEE no ofrece este tipo de riesgo; perteneciendo a ella nos insertamos de lleno en el mundo occidental, pero no asumimos el peligro de ser el blanco permanente de una posible conflagración mundial». Evidentemente, las circunstancias y las ideas son cambiantes y, en muy pocos años, discurrió mucha agua bajo los puentes del Sena. Pero, nada más lejos de mi ánimo ceder a la tentación de fáciles extrapolaciones; mi propósito es, simplemente, subrayar un sentimiento concreto que, en aquellos instantes, estaba generalizado en la opinión y en la oposición democráticas.

El consenso se diseña, en este plano y sin alharacas, como la política exterior necesaria en el período de la transición democrática; necesaria, pero también posible. La Monarquía busca su homologación exterior, así como su aceptación por las fuerzas de la oposición interna; los partidos políticos, mediante su lucha interna y también su homologación exterior, alcanzan su legitimación como sujetos principales del proceso democratizador. Ésta será, en una interrelación recíproca, la matriz de nuestra acción exterior, a partir del segundo gobierno de la Monarquía, presidido por Adolfo Suárez, a partir de julio de 1976.

En este período inicial se encuentran tres textos de Marcelino Oreja, titular de Asuntos Exteriores, de importancia desigual, pero simétricamente relevantes sobre la formulación de una política exterior, propia de un Estado de derecho y que además persigue cambiar la que había sido nuestra percepción tradicional en el medio internacional. El primero de ellos es el discurso pronunciado ante la XXXI Asamblea General de la ONU, el 27 de septiembre de 1976; en mi opinión, no fue valorado debidamente por los observadores de entonces, ni tampoco por los comentaristas de ahora; posiblemente, guiados todos ellos por una minusvaloración de tan importante foro universal. Tres son las líneas fundamentales de la intervención de M. Oreja, en Nueva York, con el fin de informar del proceso

iniciado en España e, indirectamente, recabar los apoyos y avales pertinentes: 1. «Mi país atraviesa ahora un proceso de transformación en sus estructuras interiores que le conduce [...] a la implantación de un sistema democrático, basado en el reconocimiento del principio de soberanía popular»; 2. Señalamiento de la triple vertiente exterior española: Europa Occidental, Iberoamérica y Mediterráneo; 3. «El Gobierno español quiere expresar su firme voluntad de hacer del respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, pieza clave de su política interior y exterior».

El segundo de estos textos es el discurso pronunciado en la ciudad de San Roque, el 5 de febrero de 1977, en recuerdo y homenaje del ministro Castiella; conmemoración honesta, por parte del ministro Oreja, por lo que suponía de reconocimiento de un magisterio y de una importante relación personal. Pero también fue ocasión propicia para profundizar en otros aspectos del quehacer diplomático en democracia. La afirmación de partida era rotunda: «España ha carecido de una auténtica política exterior en los dos últimos siglos de su historia». Y, junto a la denuncia, el proyecto: «Ser libres para relacionarse en armonía con otros pueblos igualmente libres es ahora un imperativo que conducirá toda mi actuación».

El tercero y último de estos textos, posiblemente sea el más significativo, fue el leído, bajo el explícito título «La política exterior en un sistema democrático», en la Escuela Diplomática, en Madrid, el 26 de mayo de 1977, cuando ya era pública la convocatoria para las primeras elecciones legislativas. Una lectura atenta revela que las palabras de Marcelino Oreja, en esta ocasión, tienen un claro contenido constituyente, un mensaje dirigido a los que, en plazo inmediato, se consagrarían a la redacción de nuestra ley de leyes. Dos cuestiones capitales se abordan, con un sentido de profundización, en esta fase transitoria. Una, insistente pero no inoportuna, subraya una vez más que «en un mundo crecientemente interdependiente y crecientemente complejo, en el que la distinción entre política internacional y política interna muchas veces resulta ficticia [...]». La otra, plantea la necesaria modernización del servicio exterior en un sistema democrático. Es la intervención de más alcance y menos ideologizada, en el sentido peyorativo del término, de las efectuadas por M. Oreja en la etapa preconstituyente; texto en el que, por lo demás, cualquier conocedor medio de nuestra realidad científica y política de aquel tiempo descubre fácilmente la pluma de un prestigioso iusinternacionalista español que ejercía funciones de asesor en el Palacio de Santa Cruz; lo cual, por cierto, no va en demérito ni del asesor ni del asesorado, en perfecta sintonía ambos, sino que apunta a una actitud encomiable en la nueva Administración.

Mientras, en paralelo a la paulatina pero rápida legalización de los partidos políticos, se alcanzaban los primeros objetivos diplomáticos; modestos, observados desde una óptica actual, ya instalados en la normalidad, pero significativos e imprescindibles en aquellos momentos. La homologación era la cancelación del largo período franquista, simbolizado en una diplomacia bajo mínimos, ya que representaba un sistema político que nunca fue de recibo en la Comunidad

Internacional. A lo largo del primer trimestre de 1977, España universaliza sus relaciones exteriores. Sólo quedan pendientes los casos de Israel, Albania y Corea del Norte; importante el primero y escasamente considerables los otros dos; en todo caso, ninguno de ellos ponía en entredicho tal universalización. Desde México a la Unión Soviética, por mencionar los dos supuestos de mayor trascendencia, Madrid nunca había conocido tal desfile de embajadores.

Pero todavía había más en este emblemático, por tantas razones, año 1977. El día 23 de julio, el nuevo gobierno de Adolfo Suárez, el tercero de la Monarquía y el primero de la Democracia, autorizaba al titular de Exteriores para que presentara en Bruselas, ante las instancias comunitarias, la petición de España de apertura de negociaciones conducentes a la adhesión de nuestro país al Tratado de Roma. Quizá más trascendente fuese el ingreso de España en el Consejo de Europa, el 24 de septiembre de 1977, incluso antes de un año de la promulgación del texto constitucional; también, en el mes de abril anterior, el gobierno de Madrid había ratificado los pactos internacionales sobre derechos económicos, sociales y culturales y sobre derechos civiles y políticos.

Se había materializado, por lo tanto, el primer propósito de nuestra incipiente política exterior; coincidente, por otra parte, con lo expresado por el Parlamento Europeo, en su Declaración del 12 de mayo de 1976, en donde se marcaban las pautas que señalarían si el nuevo sistema político español quería y podía incorporarse al modelo democrático de Europa occidental: «1. Considera fundamental el restablecimiento de las libertades individuales, políticas y sindicales y, en particular, la rápida legalización de todos los partidos políticos. 2. Estima que debe concederse una amplia amnistía a todos los detenidos políticos y que los exiliados deben ser autorizados a entrar libremente en su patria».

Pero, el año 1977 es también, en su día 15 de junio, el de la celebración de las primeras elecciones democráticas y la consecutiva formación de las Cortes Constituyentes. No es fácil, ni siquiera para los que vivimos aquellas jornadas, tener una visión completa y articulada del paso del tiempo a un ritmo tan tremenda y necesariamente acelerado. Durante aquellos doce meses, salvo la matanza de Atocha, todo el tiempo político transcurrió bajo el clima de una primavera en la que todo se descubría y todo era inaugurado gozosamente. El día 15 de junio abría un nuevo capítulo en la transición: de las mesas informales y de las reuniones de notables, se pasaba al sistema de partidos políticos: los representantes de la opinión libremente expresada encontraban su escenario natural de acción en el marco parlamentario; aunque, ciertamente, la actuación de las dos Cámaras tendría un carácter muy provisorio hasta la promulgación de la Constitución y la posterior formación de un nuevo Congreso de Diputados y de un nuevo Senado.

A los efectos de esta reflexión personal, debo señalar ahora, como hito de cierta importancia, la celebración del primer debate sobre política exterior que tuvo lugar, con la comparecencia del titular de Exteriores ante el Congreso de los Diputados, el 20 de septiembre de 1977. Como escribí en un comentario publicado en una revista especializada (*Argumentos*, con el título «Por una política exterior democrática», noviembre de 1977), «todavía se hace notar no tanto la inexperien-

cia de los partidos de la oposición, sino el peso de su dedicación prioritaria a los temas de índole interna: la redacción de la Constitución. Lo cual hace que el titular de Exteriores exponga su programa con una mayor tranquilidad y también, ciertamente, con un mayor conocimiento de causa». La intervención de Marcelino Oreja, continuación y ampliación de la Declaración del gobierno de Suárez, efectuada el 11 de julio anterior, señala, tras las intervenciones de los partidos políticos, los temas básicos en los que el gobierno tiene una opinión ya formada. El primero es el del Sahara Occidental; sobre las alegaciones críticas frente a los Acuerdos de Madrid, formuladas por los parlamentarios socialistas, comunistas y del PSP, el gobierno declara que ha puesto fin a sus responsabilidades en el territorio africano, aunque no aquellas «derivadas de su condición de miembro de las Naciones Unidas». El segundo concernía a la posible integración española en la Organización del Tratado del Atlántico Norte: «El gobierno ya tuvo ocasión de manifestarse en favor de un debate parlamentario en torno al tema y así figura en su propia declaración programática. No quiero adelantar argumentos o posturas que pertenecen por su propio derecho a ese debate».

No obstante, lo más destacable es la cristalización de la idea de consenso en su aplicación a la política exterior española, expresada por M. Oreja en su comparecencia parlamentaria: «He escuchado con la mayor atención las posiciones de los diferentes Grupos Parlamentarios [...] Se han advertido discrepancias ante las posiciones expuestas y también diferencias con la política del gobierno, pero estoy seguro que será posible aplicar el consenso en numerosos temas y que llegaremos a lograr la coincidencia de los criterios básicos que definen las grandes coordenadas de nuestra acción exterior». Para añadir, más adelante: «El gobierno aspira a que la definición de los intereses sea hecha con el consenso de toda la comunidad nacional y con sus necesidades globales, de manera que nunca sean particulares aspiraciones de individuos o de grupos los que se confieran abusivamente el carácter de intereses nacionales».

Llegados a este punto, es correcto preguntarse si realmente, como afirmo en el párrafo precedente, se materializó el consenso en nuestra política exterior. Aparte de que ningún Grupo Parlamentario o partido político rechazase taxativamente aquella opción, hay datos de relevancia distinta que apuntan inequívocamente a una respuesta afirmativa. Seis días después del debate parlamentario que acabo de evocar, el 26 de septiembre de 1977, el ministro Oreja pronunciaba el discurso ante la XXXII Sesión Ordinaria de la Asamblea General de la ONU; le acompañaba una curiosa delegación compuesta por miembros de los partidos políticos con representación parlamentaria, incluida lógicamente la oposición. No parece abusivo interpretar esta presencia colectiva como un respaldo solidario al gobierno de Suárez en tan importante foro internacional. Otro indicador de cierto nivel de aceptación del consenso sería el periplo que, al continente africano, realizase una delegación de parlamentarios españoles de todo el espectro político, en apoyo del gobierno de Suárez y también, ciertamente, del interés nacional, para rebatir sobre el terreno las tesis surgidas en el seno de la Organización de la Unidad Africana acerca de la «africanidad» del archipiélago canario; hipótesis manejada por el

gobierno argelino como instrumento de presión sobre España en el contencioso del Sahara Occidental. Finalmente, aunque aparentemente tenga un aire anecdótico, una experiencia propia podría arrojar también alguna luz complementaria sobre la aplicación del consenso en nuestra política exterior. En aquel otoño de 1977, acudí, expresamente invitado a la sede del Partido Comunista de España, entonces en el corazón del madrileño barrio de Salamanca, para participar en un debate de la Comisión de Relaciones Internacionales del mencionado partido político. El tema a discutir era, cómo no, el de nuestra hipotética incorporación a la Alianza Atlántica. En el curso de la discusión, me permití manifestar que, en mi opinión, dicha cuestión era inseparable de nuestra relación bilateral con EE UU y con el sistema en vigor del arrendamiento de bases; sistema que, continuaba, nos vinculaba inequívoca, aunque lateralmente, al esquema militar de la Alianza Atlántica; concluí afirmando que ni metodológica, ni políticamente, era correcto tratar un tema obviando el otro. Al finalizar mi intervención, el entonces secretario de aquella Comisión, el entrañable y buen amigo Manuel Azcárate, rebatió públicamente mi postura con las siguientes palabras, casi literales: «Los políticos, por nuestra función, estamos en posesión de una información que, lógicamente, no es del dominio público. Puedo garantizaros que contamos con el compromiso formal del ministro Marcelino Oreja que el gobierno no suscitará el tema de nuestra incorporación a la OTAN, mientras que nosotros no pongamos sobre la mesa, o sea que respetemos, nuestra relación bilateral con Washington y el sistema de arrendamiento de las bases militares». Creo que hay ocasiones en que la anécdota se eleva a la condición de categoría. Mi conclusión, por todas las razones expresadas y algunos otros indicios que el paso del tiempo hará posible revelar, es que, con cautelas, frágilmente y por un espacio de tiempo no muy prolongado, el consenso fue una realidad en nuestra política exterior.

V. Fisuras en el consenso

El nuevo año diplomático se inicia con un discurso del ministro Oreja, ante el Senado, el 9 de marzo de 1978. Resulta interesante, cuando menos, verificar que, pese a la menor importancia y resonancia de la segunda Cámara, esta intervención es mucho más completa que la efectuada, poco meses antes, ante los inquilinos del Congreso de los Diputados; quizá, el ambiente fuese más propicio y más sosegado por una más favorable distribución de los escaños, para el gobierno, en la Plaza de la Marina Española. Fuese cual fuese la razón, que alguna explicación ha de tener en esta ocasión, el titular de Exteriores procede a la presentación de un prontuario, en trece puntos, sobre lo que el gobierno considera cuestiones generales y también concretas de la acción exterior española, donde ciertamente no se registran grandes novedades; reina todavía el espíritu del consenso, introduciendo o recordando cuestiones en las que el énfasis antes había sido menor (Portugal y la Santa Sede) y se deja, en suspenso o amenazante, el gran tema, con palabras que el paso del

tiempo haría curiosamente tópicas: «Conveniencia de un debate nacional, acerca de la posible inserción de España en el Tratado del Atlántico Norte». Aunque, nuevamente, se aplace el anunciado debate, el ministro Oreja procede a un análisis más interesado y partisano de los pros y de los contras de nuestro posible compromiso, sin desvelar la postura del gobierno. Es una aproximación más sólida a las posiciones atlantistas, en una estrategia de pequeños pasos.

Nuestra participación —asegura Oreja— reforzaría la seguridad nacional [...] Participaríamos en el gran sistema estratégico a escala regional y a escala mundial [...]. Nos aportaría importantes incentivos y oportunidades para mejorar la defensa nacional en general y nuestras Fuerzas Armadas en particular [...]. La incorporación de España no altera la balanza estratégica que existe en el momento actual; no es, por consiguiente, desestabilizadora. Y en cuanto al peso político, ya se sabe de qué lado de la balanza estamos y hemos estado.

Sus palabras últimas sobre la cuestión, aunque no dejan espacio para la duda, tampoco quieren enturbiar todavía las tranquilas aguas del consenso, en tanto no finalicen sus labores los redactores del texto constitucional. Así, afirma Marcelino Oreja:

Quedar al margen (de la Alianza) puede ser un acto de debilidad y la apertura quizá hacia una mediatización más amplia. Y la incorporación puede significar un acto de firmeza política y un robustecimiento de nuestra postura que mejore los términos de relación. El gobierno ha señalado ya claramente cuáles son sus preferencias. Ha declarado también que esto no es una opción que pueda adoptarse por un ligero margen de votos, sino que requiere un amplio consenso. Una decisión que afecta tan íntimamente a la propia seguridad debe contar con el respaldo mayoritario del pueblo. Pero la decisión no puede ser intuitiva, sino reflexiva y exige estudio y conocimiento.

Son los primeros amagos del amplísimo debate nacional que todavía tardaría en llegar y que no organizaría, precisamente, ninguno de los gobiernos de Unión de Centro Democrático. El año 1978, alcanzada la normalización de nuestra acción exterior y la homologación internacional del sistema democrático, se dedica, casi por entero, como vengo señalando, a las tareas constitucionales. No se registran novedades espectaculares, por lo demás imposibles, en el plano exterior. Sin embargo, sí tiene lugar, a mi juicio, un período de mayor reflexión interna, en el seno de los partidos políticos, durante el que se madurarán posiciones particularizadas, se alinearán opciones diferenciadas y ocurrirá algo de notable relieve: se toma conciencia de que, aun siendo mucho lo alcanzado en un brevísimo plazo de tiempo, se trataba sólo de encontrarse en posesión de los requisitos indispensables para poder diseñar una política exterior propia. Es decir, una vez alcanzado el estatuto que nuestro país merecía por todos sus condicionamientos y características, el problema de mayor envergadura que se planteaba seguidamente residía en dotar de contenido (análisis de objetivos y balance de medios) a nuestra acción exterior.

Dos cuestiones, ambas experimentadas o maduras a lo largo de 1978, pueden servir de ejemplo de los nuevos requerimientos. La primera se refiere a la Comunidad Europea y a las negociaciones para la adhesión. Todos sin distinción, derecha, izquierda y centro, éramos europeos vocacionales y radicales, tanto por razones políticas como por motivos económicos. Pero, muy pronto, comprendimos que el camino no sería corto y que tampoco estaría alfombrado de rosas; serían unas negociaciones duras, que revelarían no pocas incomprendiones y más de una reacción chovinista. Así, el 9 de marzo de 1978, el gobierno de Adolfo Suárez, anunciaba en Declaración, hecha pública en el *Diario de Sesiones del Senado*, de misma fecha: «La negociación va a ser compleja [...] España no acepta un sistema de adhesión por fases ni un régimen de preadhesión. La adhesión debe realizarse de una forma plena y absoluta». En esta Declaración gubernamental, cuya presentación corrió a cargo del ministro Oreja, y a la que ya me he referido en los párrafos anteriores, se vislumbraba el espíritu dual con el que el gobierno contemplaba a la CEE: «Nosotros [los españoles] hemos hecho también una opción política de adhesión a las Comunidades por lo que vemos en ellas, también, de aspectos políticos, de realización de un nuevo modelo de convivencia en la libertad y en la justicia». Hasta febrero de 1979, tras el visto bueno de la Comisión, no comenzarían las negociaciones propiamente dichas. Aun con el riesgo de traspasar el límite temporal impuesto para estas páginas, es imposible no reproducir la percepción que el gobierno de Suárez tenía el 27 de junio de 1979, con motivo del debate parlamentario, precisamente, sobre el estado de las negociaciones con la Comunidad Europea: «El gobierno estima que el proceso negociador puede exigir un plazo aproximado de dos años [...]. Un desarrollo normal de las negociaciones y de los posteriores procesos de ratificación debe, por tanto, permitir que España sea miembro de pleno derecho de las Comunidades Europeas hacia 1982». Pronto surgirían voces criticando la marcha de las negociaciones e, incluso, algún partido de la oposición afirmar que se encontraba en mejores condiciones que el propio gobierno para llevarlas a mejor término y más rápidamente. Por lo demás, el tiempo se encargaría de ampliar aquel plazo señalado en torno al año 1982 hasta el día primero del mes de enero de 1986.

Otro gran tema, reiterativo en aquellos tiempos del consenso, sería el del replanteamiento de nuestras relaciones con Iberoamérica, sobre bases absolutamente distintas de las que habían imperado en el pasado: ni retórica absurda, ni diplomacia sustitutoria, ni mucho menos sintonía con regímenes militaristas y autoritarios. Más allá de visitas de alto nivel al otro lado del Atlántico y recibimientos análogos en Madrid, Iberoamérica será un aspecto de nuestra política exterior que no tendrá un desarrollo amplio en los primeros años de nuestra democracia; había que superar no pocos titubeos e, incluso, todavía habría que rectificar algún paso en falso. Gobierno y oposición comenzarán a plantearse opciones diferenciadas en este terreno. Sin embargo, debe señalarse que éste será, exactamente, el escenario en que el Jefe del Estado, aún no constitucional, ejercerá funciones que, en ocasiones, superarán los planteamientos del propio Ejecutivo. Señalaré, tan sólo, dos momentos. El primero es el discurso del Rey ante la Comisión Delegada

del Congreso Nacional de Venezuela, pronunciado el 9 de septiembre de 1977: «Finalmente, dentro de los principios rectores de aplicación en nuestra política contemporánea, mi gobierno se atendrá en sus actuaciones a un auténtico “principio de comunidad”, descartando toda actuación o línea de acción que no pueda ser enmarcada en un cuadro general de concurrencia de los intereses compartidos por todas las Repúblicas Iberoamericanas». En estos primeros momentos de aproximación tímida a la conceptualización, nunca hecha, de la idea de Comunidad Iberoamericana, se encuentra otro texto primordial de Juan Carlos I, avanzado al ser investido Doctor Honoris Causa por la Universidad de San Marcos de Lima, el 24 de noviembre de 1978: «Sean cualesquieras nuestras diferencias, estamos juntos. No somos una nación, ni una alianza, ni una coalición, ni un sistema de conveniencias económicas; menos todavía somos una raza en el sentido étnico de la palabra: somos un mundo. El mundo de la lengua y de la cultura que hemos creado juntos desde hace largos siglos». Ciertamente que el hecho de la unidad lingüística, combinado con el método negativo, no es el medio más adecuado para acuñar una concepción; cierto, también, que aún se está distante de la formulación de una idea propia del término clave de cooperación; pero, como mínimo, hay que reconocer que se está desbrozando el camino de toda la maleza ideológica que en el pasado impidió la aproximación y el entendimiento con aquellos pueblos a cuya área cultural pertenece España.

VI. Promulgación de la Constitución y final de trayecto

El día 6 de diciembre de 1978, el pueblo aprobaba en referéndum el texto fundamental redactado por las Cortes Constituyentes; su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, el 19 de diciembre posterior, inauguraba un nuevo período en nuestra historia contemporánea. Dos meses después, el primer día del mes de marzo de 1979, se celebraban elecciones legislativas y se constituían las dos Cámaras cuya función esencial sería ya la suya propia en un sistema democrático. Concluía en lo interior y en lo exterior la fase de consenso, aunque todavía se prolongaría durante algún tiempo la llamada transición democrática.

Es oportuno, por consiguiente, —a período nuevo, metodología distinta—, echar una mirada sobre las formulaciones que los principales partidos políticos que concurren a estas legislativas se hacen sobre la política exterior. Aquellas jornadas de inauguración democrática y constitucional son, con todas sus limitaciones, sobre todo la escasa práctica parlamentaria en la materia, los indicadores más fidedignos con que puede contarse. Ciertamente, me refiero a los programas electorales y a los congresos partidarios que las precedieron, así como alguna que otra declaración específica.

De derecha a izquierda del espectro ideológico o, si se quiere, del arco parlamentario, son posiciones intercambiables, el primer grupo que aparece es *Coalición Democrática* (CD), formación heterodiversa liderada por Alianza Popu-

lar. De su programa electoral y del folleto titulado *Reflexiones sobre la política exterior de España*, se derivan sus planteamientos internacionales. Sólo apuntaré coincidencias y divergencias, sin descender a anotaciones menores o circunstanciales. A grandes rasgos, la idea de consenso se mantiene con respecto a la Comunidad Europea, Europa del Este, Gibraltar, Próximo Oriente e Iberoamérica, enfatizando la idea de Comunidad en este último caso. Sus análisis diferenciales se ponen de manifiesto con respecto a la Alianza Atlántica, mostrándose CD partidaria decidida de una inmediata y plena incorporación, tanto en lo político como en lo militar, «aunque la trascendencia de la cuestión exige un amplio debate que no se debe demorar». Con no poca habilidad, se vincula el tema con el de nuestra relación bilateral con Washington, al afirmarse que con la integración en la OTAN «desaparecería una dependencia excesiva de Norteamérica y se ampliaría nuestro margen de maniobra». Paraguas atlantista que, por añadidura, nos cubriría también en el Mediterráneo: «La seguridad europea es inconcebible sin la seguridad del Mediterráneo». Finalmente, frente a la cuestión del Sahara Occidental, CD se niega en redondo a la concesión de reconocimiento al Frente Polisario, apoya la celebración de un referéndum y acepta la plena vigencia de los Acuerdos de Madrid de 1975. Se aprovecha la oportunidad para criticar la diplomacia practicada frente al Maghreb, en la que «falta un principio rector en torno al cual articular los movimientos un tanto desordenados, y ello hace que dicha política resulte pobre, parcial, desnivelada, oportunista y, en una palabra, mal orientada».

UCD (Unión de Centro Democrático), coalición de partidos triunfante en las elecciones de 1977 y en las de 1979, presenta sus posturas exteriores en su *Manual para 22 millones de electores*, editado precisamente para la primera consulta, completado con el programa de 1979, y que ampliaré, en mi exposición, con la sesión de investidura segunda y estructurada, más o menos definitivamente, por el ministro Oreja, el 6 de septiembre de 1979, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado. La CEE, Gibraltar, Iberoamérica y Oriente Próximo, constituyen los restos del consenso, donde, como ya indiqué, se aprecian quiebras y fisuras. Frente al Sahara Occidental, UCD mantiene su postura de fin de las responsabilidades españolas y de respeto a los Acuerdos de Madrid. Con respecto a la OTAN, la posición es cada vez menos ambigua, porque, aunque se repite infatigablemente la misma promesa incumplida («El ingreso en la OTAN estará precedido del correspondiente debate parlamentario y de la necesaria decisión nacional»), el lenguaje es cada vez más directo y sin matizaciones; por otra parte, UCD, en su congreso celebrado en 1978, se manifiesta abiertamente a favor de la opción atlantista.

Ya en la izquierda, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), se presentaba, desde las elecciones de 1977, como el partido con mayores posibilidades reales de alcanzar determinados objetivos fundamentales de nuestra acción exterior: «El PSOE, por sus magníficas relaciones con los partidos socialistas y socialdemócratas de Europa, muchos de los cuales están en el gobierno de su país, asume la responsabilidad de abrir Europa a España». Su programa electoral, para las legislativas de 1979, bastante más estructurado que el elaborado para la consulta

del año 1977, articula sobre cuatro ejes su propuesta de política exterior: defensa de los intereses nacionales, política exterior democrática, política exterior europea y política exterior autónoma. En el plano de las opciones concretas ya consolidadas (CEE, Gibraltar e Iberoamérica), no se plantean diferencias de profundidad. Sin embargo, hay extremos divergentes y cuestiones en las que se observa una mayor distanciamiento, con vistas a la modernización de nuestra acción exterior. Las divergencias más claras son: frente a las relaciones con EE UU, se aboga por su replanteamiento radical: «Una sincera amistad y colaboración en plano de igualdad nada tiene que ver con la subsistencia de bases nucleares que someten a nuestro pueblo a riesgos inaceptables sin que tampoco aseguren nuestra defensa frente a cualquier agresión exterior». La segunda divergencia, aun omitiendo la mención directa a la Alianza Atlántica, no es menos tajante: «El PSOE se opone a la vinculación de España a ninguno de los dos bloques militares, por suponer una limitación de nuestra independencia y soberanía nacional».

No obstante, lo más relevante de la aportación socialista, posiblemente sea la conjunción que presenta entre política de defensa y política exterior, conectadas ambas en una doble propuesta: «Articulación de nuestra defensa con la de los países europeos, al tiempo que se obtiene la soberanía sobre la plaza de Gibraltar y la supresión de las bases americanas en España»; como complemento se ofrece la «creación progresiva de una tercera fuerza militar real entre países que se encuentren en vías de constituir un socialismo democrático». Tal conjunto persigue un triple objetivo: «La lucha mundial por la paz, la justicia y el progreso»; con la meta situada en el establecimiento de un nuevo orden económico mundial y una política de «activa neutralidad superadora del falso dilema EE UU-URSS».

Por último, el Partido Comunista de España (PCE), en su programa electoral para las legislativas de 1979, propone el objetivo de «una política de paz, distensión y coexistencia, amistad y cooperación con todos los países»; lo que le proporciona la plataforma para la elaboración detallada de ocho puntos más concretos, en los que la Comunidad Europea, América Latina y Gibraltar, mantienen las cadencias coincidentes con el resto de los demás partidos políticos. Mayor interés tiene el programa ampliado por el PCE, en su IX Congreso, de abril de 1979. Interés que destaca porque apuntala mi hipótesis sobre la práctica del consenso en materia exterior; prolongado en esta propuesta comunista, ya sea por las posiciones del momento eurocomunista, ya sea porque se hallase en el consenso una mecánica de legitimación y sobredimensión internas. Así, por ejemplo, sigue sin cuestionarse el Tratado con Washington de 1976, manteniendo un considerable distanciamiento frente a la existencia de las bases extranjeras en suelo español, cuya desaparición se desea, pero indicando que se trata de «una realidad dimanante, precisamente de la existencia de dos bloques militares»; remachando, en esta dirección, que «en la actualidad, el camino más factible para que desaparezcan las bases y las tropas extranjeras, tanto en Occidente las americanas, como en el Este las soviéticas, es avanzar hacia la disolución de los bloques». Afirmaciones que, consecuentemente, permiten declarar que: «El PCE se pronuncia claramente contra el proyectado ingreso de nuestro país en la OTAN». Es interesante observar en este intento, a mi

juicio ya inútil, de prolongar el consenso, la insistencia en la realización de «un debate nacional» y su aprobación en las Cortes no por «una mayoría simple, sino una mayoría muy amplia». De cualquier forma, el noveno punto del programa electoral comunista, con un cierto sentido premonitorio en 1979, relegaba el «aplazamiento del debate hasta 1986».

VII. Conclusión provisional

El día 30 de marzo de 1979, el presidente Adolfo Suárez, al votarse la moción para su investidura, afirma tajantemente: «El consenso ha terminado». Este pistoletazo de salida sería confirmado más ampliamente, por el mismo Suárez, en la defensa oratoria de su programa de gobierno: «UCD, es conocido de todos, es partidaria de la adhesión de España a la Alianza Atlántica por coherencia con su vocación europea y occidental». Opinión repetida y ampliada, meses después por el ministro Oreja, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado, el 6 de septiembre de 1979: «España ni ha pretendido ni pretende hacer una política neutralista o tercermundista. España forma parte del sistema occidental [...]. A través del Comité Coordinador de Relaciones con la OTAN, órgano previsto en el Tratado (con EE UU), el gobierno que ha enunciado siempre su vocación atlantista, ha sido puntualmente informado de las deliberaciones y políticas acordadas por la Alianza. El ingreso en la OTAN estará en todo caso precedido del correspondiente debate parlamentario y de la necesaria decisión nacional».

El consenso desaparece no por proclamación de Adolfo Suárez, sino cuando la opinión pública y los partidos políticos manifiestan sus discrepancias sobre lo que entienden deben ser los objetivos de la política exterior y los medios más adecuados para defender internacionalmente los intereses nacionales. Es una manera, concreta y correcta, ya lograda la finalidad primordial de redacción y aprobación de la Constitución, de que cada partido político elabore y exponga sus peculiares señas de identidad. Como no podía ser de otra forma, el gran referente definitorio, en lo sucesivo, será la Alianza Atlántica. Hemos visto que, desde los inicios de la transición, era la gran cuestión que, por respetables motivos de oportunidad, había sido puesta en el congelador. El resto, salvo la excepción del Sahara Occidental, no planteaba diferencias abismales entre las distintas formaciones políticas. Aunque, con la consolidación del sistema de partidos y el aseguramiento del sistema democrático, irán surgiendo otras matizaciones también diferenciadoras. Aunque, insisto, el tema de la Alianza Atlántica, será no sólo el que ocupe el centro y marque las divisorias, sino que se convertirá, en los años siguientes, en la cuestión que hará obligatorio el replanteamiento de toda nuestra política exterior, incluida la de defensa.

El final del consenso no supone, en modo alguno, la conclusión del proceso de transición democrática. La vergonzante jornada del 23 de febrero de 1981, protagonizada por un grupo de militares golpistas, supuso un sonoro aldabonazo

en la conciencia de aquellos que estimaban consolidada la democracia en España y se dedicaban a la práctica somnolienta y culposa del desencanto. En el plano exterior, el final de la transición no equivalía, como he intentado demostrar, con mayor o menor fortuna, ni coincidía con el logro de los objetivos menores, aunque importantes, del tiempo del consenso. Considero que la transición, en materia internacional, concluye cuando, finalmente, nuestro país, gobierno y Parlamento, conjuntamente, diseñan definitivamente una política exterior global, con objetivos alcanzables en diferentes plazos, con una disposición de medios proporcionados y con una definición, política e ideológica, derivada tanto de nuestros intereses nacionales como de los intereses generales del círculo político, cultural y económico al que pertenecemos. Pero, en fin de cuentas, éste es otro período que supera el que nos ha sido asignado en estas páginas y que tiene su continuación en la pluma de otro compañero y amigo en estas lides. Sin embargo, no he podido sustraerme a la tentación de echar mi cuarto a espadas y continuar el desarrollo lógico de mi reflexión hasta lo que considero su final natural.

ADVERTENCIA BIBLIOGRÁFICA Y GRAMATICAL

Dado el carácter muy particular que atribuyo a este ensayo, utilizo, algo que raramente hago, la primera persona del singular. Es un artificio sintáctico mediante el cual asumo muy directamente la responsabilidad personal de lo que escribo, sin necesidad de recurrir a mediador alguno y mucho menos usar el *nos* mayestático del mundo académico. Asimismo, me he decidido a desempolvar testimonios personales cuya revelación, por el tiempo transcurrido, no supone indiscreción alguna y que, espero, contribuirán a esclarecer alguna de las muchas zonas todavía en sombras.

Por las mismas razones, personalización del texto, no he trufado mis líneas de las irreparables citas de autoridad; aunque, lógicamente, no he podido prescindir de una serie de referencias concretas. Entre ellas, las mías propias. Este ensayo es, para mí, la continuación de una reflexión comenzada hace ya quince años. Hubiese sido falsa modestia no recordarme a mí mismo lo que ya escribí en ocasiones anteriores, tanto para confirmarme como para desautorizarme.

Como lo que antecede no está reñido con la buena crianza, quiero referirme a aquellos especialistas de los que me siento deudor. En cuanto a las monografías, en primer lugar la de Fernando MORÁN, *Una política exterior para España*, Barcelona, 1980. Seguidamente, B. POLLACK, *The Paradox of Spanish Foreign Policy. Spain's International Relations from Franco to Democracy*, Nueva York, 1987; J. M. de AREILZA, *Diario de un Ministro de la Monarquía*, Barcelona, 1977; E. BARBÉ, *España y la OTAN*, Barcelona, 1981; y J. M. ARMERO, *Política exterior de España en democracia*, Prólogo de Marcelino OREJA, Madrid, 1989. Finalmente, mi propio libro *Democracia y política exterior en España*, Madrid, 1988, donde recojo mi producción de los últimos años en la materia. Habrá observado el curioso lector que hay dos términos que aparecen frecuentemente unidos en estos títulos y no,

precisamente, por fruto del azar: democracia y política exterior. Incluso, en ocasiones, su mismo orden gramatical es muy significativo.

Lógicamente, el número de artículos es muy superior al de monografías. Aunque una lista muy larga sería escasamente indicativa, me refiero exclusivamente a aquellos que me han sido de utilidad, ya sea por la información aportada, ya sea por haberme obligado a la reflexión. Por rigurosa fecha de publicación son los siguientes: Celestino del ARENAL, «Política exterior y transición política», en *Informaciones*, del día 18 de noviembre de 1978; Francisco ALDECOA, «Una aproximación a la política exterior de la España democrática: el primer lustro constitucional (1978-1983)», en *Estudios en honor del profesor Antonio Truyol Serra*, Madrid, 1986, vol. I, pp. 79-103; y, el recentísimo, de Emilio MENÉNDEZ DEL VALLE, «Política exterior y transición democrática en España», en la obra colectiva *La transición democrática española*, Madrid, 1989, pp. 715-755. Así como dos estudios míos, entre otros, que quiero destacar especialmente: «La rançon d'une triple dépendance. Incertitudes d'une diplomatie autonome», en *Le Monde Diplomatique*, París, 1979 y «La política exterior en la España democrática» en *Revista de Estudios Internacionales*, núm. 1, 1982, pp. 7-67, que ha sido repetidamente citado y reproducido. En general, hay dos revistas españolas, cuya consulta resulta imprescindible: la ya citada y desaparecida *Revista de Estudios Internacionales* (Madrid) y *Afers Internacionals* (Barcelona).

Por último, con respecto a la documentación utilizada y con las limitaciones normales de este género, tan próximo a lo cotidiano, he acudido a las publicaciones de los propios partidos políticos (programas electorales y resoluciones congresuales). La actividad del ministro de Asuntos Exteriores, en particular, y del Ejecutivo, en general, se recoge mensualmente por la Oficina de Información Diplomática, en una publicación titulada *Actividades, textos y documentos de la política exterior española*; lamentablemente, esta misma Oficina de Información dejó de publicar un volumen de aparición irregular, que recogía los *Discursos y declaraciones del ministro de Asuntos Exteriores*; su duración vino a coincidir con la del mandato del ministro Marcelino OREJA. No hay que decir que también son de consulta inexcusable los *Diarios de Sesiones* del Congreso de los Diputados y del Senado; la actividad de ambas Cámaras fue recogida y ordenada puntualmente en las «Crónicas Parlamentarias», que se publicaban en la *Revista de Estudios Internacionales* y cuya elaboración y confección corría a cargo de un grupo de profesores y becarios del Departamento de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la madrileña Universidad Complutense.

Sirvan, pues, estas líneas, no sólo para orientación del lector interesado, sino también y sobre todo para expresar mi reconocimiento a todos y cada uno de los citados y, elusiva o abusivamente, mencionados.

SEGUNDA PARTE
LA CONSTITUCIÓN DE 1978

7. Valores y principios de la Constitución de 1978

JUAN COTARELO

I. Los valores superiores de la Constitución

I.1. Naturaleza jurídica de la dimensión axiológica de la Constitución

La Constitución es la resultante de la confluencia en un texto legal de los valores, principios y criterios generales de que una nación quiere ver dotado a su ordenamiento y a su sistema político.

La Constitución, por tanto, una vez elaborada, no surge ni se sitúa en un terreno vacío, generando a partir de sí un ordenamiento acorde a ella. La Constitución, por el acto creativo máximo de una colectividad, por su poder constituyente, se introduce en un ordenamiento cuyo flujo y acción ordenadora pretende presidir y dominar desde el vértice de dicho ordenamiento en el que se instala.

La Constitución fuerza así una redefinición del ordenamiento existente en el que ella se introduce. Redefinición que, como primer paso, se opera desde el conjunto de valores recogidos en su texto. No obstante, la Constitución no agota sus efectos en la redefinición material del ordenamiento, también implica la recreación de la unidad formal de este mismo ordenamiento.

La estructura interna del texto constitucional discurre por el art. 1 CE (que recoge la definición nuclear del orden constitucional ¹, cuya concreción normativa efectúan las demás normas constitucionales) y por los principios constitucionalizados, entendidos como «nudos de condensación en los que confluyen valores y normas» ². Ambos, el art. 1 CE y los principios constitucionalizados, conforman la unidad de sentido del derecho constitucional y la unidad formal de un ordenamiento presidido por la Constitución. Unidad formal que la Constitución española consigue al unificar el ordenamiento jurídicopúblico y el jurídicoprivado, por ser la Constitución la que comprende las líneas más generales de la estructura jurídica del Estado y ser de ella de donde arrancan los diversos sectores del ordenamiento, en cuyos principios se inspiran ³.

La unidad de sentido que se pretende insertar en el ordenamiento jurídico, nace y emana del orden material de valores insertos en la Constitución. Estos valores «no son simple retórica [...], son justamente la base entera del ordenamiento, la que ha de prestar a éste su sentido propio, la que ha de presidir, por tanto, toda su interpretación y aplicación» ⁴. En consecuencia, la dimensión axiológica de la Constitución española tiene una clara proyección normativa sobre el ordenamiento, aunque sus enunciados (Preámbulo; art. 1; art. 10; Sección 1.ª cap. II, tít. I), como señala Lucas Verdú ⁵, no puedan ser plenamente reducidos a normas jurídicas. Esta eficacia normativa emerge de estos enunciados al ser los preceptos que dirigen la interpretación del texto constitucional, siendo, por ello, los responsables de la función ordenadora y unificadora de la Constitución sobre el ordenamiento jurídico-positivo que preside.

Se trata con estos enunciados de preceptos equiparables —como señalan, entre otros, Lucas Verdú y García de Enterría— a las «decisiones constitucionales fundamentales (*Verfassungsgrundordnungsentscheidungen*) schmittianas. Esto es, verdaderos axiomas constitucionales caracterizados por ser los que determinan el sentido en el que la Constitución quiere ver entendido el conjunto de sus preceptos, si este conjunto ha de ser percibido en clave unitaria. En esta misma orientación Garrorena ha podido considerar al art. 1.1 CE como una «Constitución de la Constitución» ⁶. Son enunciados que imprimen a la Constitución su más intenso carácter, obligando a las normas constitucionales a encontrar su sentido en los cauces iluminados por aquéllos. Se trata de una superioridad de sentido, no susceptible de transmutarse en superioridad jurídica. En consecuencia, los enun-

¹ Lo que el profesor LUCAS VERDÚ acertadamente denomina «fórmula política» de la Constitución.

² E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, Curso de Derecho administrativo, vol. II, citado en A. PREDIERI, «El sistema de las fuentes del Derecho», en A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución española de 1978*, Madrid, 1981, p. 245.

³ J. L. VILLAR PALASÍ y E. SUÑÉ LLINAS, «Artículo 9.º», en O. ALZAGA, *Comentarios a las Leyes políticas*, Madrid, 1982, vol. I, p. 311.

⁴ E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La Constitución como norma jurídica», en A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución...*, cit., p. 144.

⁵ P. LUCAS VERDÚ, «Artículo 1.º», en O. ALZAGA, *Comentarios...* cit., vol. I, p. 49.

⁶ Citado en LUCAS VERDÚ, «Artículo 1.º», en O. ALZAGA, *Comentarios...*, vol. I, p. 44.

ciados constitucionales no podrán entenderse como acordes o contrarios a aquéllos de entre ellos, que contienen las declaraciones más intensas. En tanto que «normas constitucionales» son todas iguales y, por tanto, recíprocamente inderogables. Lo que sí se afirma de aquellos enunciados con más intenso contenido, es su capacidad para configurar más fuertemente la unidad material de sentido de la Constitución. Ello se manifiesta en que el resto de los preceptos constitucionales habrán de ser interpretados en el ámbito de sentido determinado por aquéllos.

Como es sabido, la supremacía de la Constitución en el ordenamiento jurídico obliga a la interpretación de las normas legales que lo componen «en conformidad» con ella, si es que se pretende dar realidad a la unidad del ordenamiento. Análogamente, los valores superiores del art. 1.1 CE, así como la condición axiológica del art. 10.1 CE ⁷, establecen una supremacía de sentido —distinta, obviamente, de la supremacía jurídica— dentro del texto constitucional, que hace del resto de sus normas la primera concreción normativa de los enunciados axiológicos. El efecto de ello es la construcción de la unidad material de la Constitución, entendida como unidad de sentido. Los preceptos constitucionales son la primera generación de soportes normativos de aquellos valores.

La unidad de sentido en que consiste la Constitución se expresa en la coherencia interna que han de sostener sus enunciados. Coherencia que se produce por la «definibilidad» que los valores superiores de la Constitución imprimen a los ámbitos normativos del resto de sus enunciados. Es éste un planteamiento muy distinto del que se entiende bajo concepción sistemática de la Constitución, consistente, como se sabe, en un entendimiento integrado de los preceptos constitucionales, por vía de la adaptación recíproca de los potenciales significados de cada uno de ellos a los demás. Es una concepción que contempla a la Constitución como un sistema, cuyo funcionamiento dependerá de que cada una de sus partes integrantes se ajuste a las demás.

En el caso de la unidad material de sentido de la Constitución se parte de un núcleo significante, encargado de marcar la orientación en la que aquella unidad debe efectuarse. Es el núcleo integrado por los enunciados axiológicos, que son, simultáneamente, una toma de posición sobre el orden político ⁸. La significación última de las normas constitucionales remite así a decisiones «políticas», entendidas como aquellas decisiones no condicionadas por contexto normativo alguno, fuera del mandato constitucional que las impone.

Por consiguiente, es la complejidad interna de la Constitución, su estructura de verdadero código político, el factor determinante del ámbito normativo de las normas constitucionales. El concepto de estructura de sentido de la norma permite entender la función que en ella cumplen los enunciados axiológicos. Es en la estructura de sentido de la norma constitucional ⁹, donde se inscribe la unidad

⁷ Sobre la consideración de valor superior de la «dignidad de la persona» del art. 10.1 CE véase LUCAS VERDÚ, ob. cit., p. 63.

⁸ Véase GARCÍA DE ENTERRÍA, ob. cit., p. 147.

⁹ La estructura de sentido de la Constitución, como veremos, hace del espacio normativo de las normas constitucionales un espacio abierto.

material del ordenamiento constitucional. Unidad que fluye del sistema material de valores ¹⁰ recogidos en los artículos 1.1 y 10.1 CE, que hace de ellos una fuente inagotable del ordenamiento constitucional, los contenidos impulsores de la permanente reinterpretación de las normas constitucionales.

Los valores superiores que componen el enunciado del art. 1.1 CE no mengaban su naturaleza axiológica por la utilización normativa que la Constitución hace de ellos. Es lo que define la dualidad de los valores propugnados en el art. 1.1 CE, el que, sin dejar de ser valores, adquieren función normativa por la estructura de sentido que caracteriza la Constitución. La función normante de los valores fuerza al resto de los enunciados constitucionales a la condición de soportes materializadores de aquéllos. El conjunto de las normas constitucionales queda teñido por las modalidades axiológicas recogidas en el art. 1.1 CE, sin que agote su contenido en la interpretación que del texto de la Constitución impulsen en cada momento, ya que la forma y medida en que los valores «valen» dependerá del contexto historicosocial en el que se perciban. Todo ello dota al contenido del art. 1.1 CE de una doble naturaleza. Es un enunciado normativo, pero su contenido está integrado por valores no reducibles a normas jurídicas. Esta condición axiológica irreducible tanto del art. 1.1 como del 10.1 CE implica —como señala Lucas Verdú— un distanciamiento estricto de la Constitución española respecto del positivismo jurídico, al hacerse tributaria de la dimensión axiológica de sus preceptos ¹¹.

La doble naturaleza de algunos de sus preceptos es un reflejo de la doble dimensión en que se estructura la propia Constitución española: la dimensión ontológica y la dimensión axiológica. Como oportunamente recuerda Lucas Verdú «la realidad axiológica *vale* antes que *es* y el ordenamiento jurídico *es* antes que *vale*» ¹². Pero si este último ha de valer, ello será en el marco de los valores propugnados y en la intensidad con que el intérprete los proyecte sobre el ordenamiento.

Es pues a la dimensión axiológica de los arts. 1.1 y 10.1 CE a los que corresponde dar un carácter abierto a la estructura de sentido que imprimen a la Constitución. La Constitución española es una «norma abierta» debido a que el significado tecnicojurídico adquirido en cada momento por las normas constitucionales no agota su carga significativa, la cual nace y se renueva en la tensión axiológica que los valores superiores imprimen a la estructura de la Constitución española.

La estructura de sentido de la Constitución concurre de forma decisiva a su desobjetivación. En todo proceso normativo la inicial voluntad del legislador es, como ya mantenía Legaz, indisociable de la voluntad expresada en la ley. Es la voluntad objetivada en el texto normativo la que constituye el objeto de toda hermenéutica jurídica. Objetivación que, en el caso de la Constitución española, es tanto más inmediata al serlo aquí, no ya de una voluntad constituyente histórica-

¹⁰ Véase GARCÍA DE ENTERRÍA, ob. cit., p. 147.

¹¹ Véase LUCAS VERDÚ, ob. cit., p. 49.

¹² LUCAS VERDÚ, ob. cit., p. 60.

mente emplazada, sino de la voluntad permanentemente enunciada, y siempre susceptible de mejorable interpretación, contenida en los arts. 1.1 y 10.1 CE.

La estructura de sentido de la Constitución se caracteriza porque el núcleo constituyente de los arts. 1.1 y 10.1 CE actúa a modo de sustrato de redefinición permanente del resto de las normas constitucionales, haciendo de su ámbito normativo un espacio esencialmente abierto. Es abierto debido a la función de voluntad constituyente *in fieri* que cumplen los arts. 1.1 y 10.1 CE.

No quiere ello decir que las normas constitucionales sean, en su totalidad, conceptos jurídicos indeterminados que el legislador (y el Tribunal Constitucional) deba y pueda interpretar, sin más limitación que la que impone la sistematicidad del principio de unidad de la Constitución. El contenido de las normas constitucionales —exceptuados algunos de ellos como, por ejemplo, el «contenido esencial» del art. 53.1 CE— no adolecen de imprecisión o indeterminación. Más bien se trata de verdaderas «normas abiertas», cuyo sentido y significación se encuentra en permanente redefinición, a impulso de los valores consagrados en los artículos 1.1 y 10.1 CE. Redefinición que actúa desde la representación dominante que de los valores propugnados en los arts. 1.1 y 10.1 CE impere en la sociedad, análogamente a lo que, para el derecho positivo legal preceptúa el art. 3.1 del Código Civil.

1.2. Posición de los valores superiores en el ordenamiento constitucional

La denominación de «valores superiores» utilizada en el art. 1.1 CE, obliga a abordar cual sea la posición que, en el ordenamiento constitucional, adoptan estos contenidos. Si se sitúan por encima del ordenamiento constitucional, proponiendo un nuevo iusnaturalismo o, por el contrario, son parte del mismo ordenamiento en el que se inscriben.

Es algo directamente vinculado a la naturaleza de los preceptos en cuestión y de los que el constitucionalismo actual rechaza las interpretaciones iusnaturalistas. No obstante, también es general la idea de la condición singular que se les concede¹³. La estructura de sentido que los valores superiores introducen en la Constitución, permite entenderlos como superiores al propio ordenamiento, aunque integrados en el mismo al haber sido positivados por él¹⁴. El contenido de los arts. 1.1 y 10.1 CE adopta la posición que corresponde a su naturaleza dual. Por un lado, son enunciados suprapositivos y, por consiguiente, fuera del ordenamiento; por el otro

¹³ Esta línea de pensamiento encuentra una precisa formulación en PECES-BARBA, para quien los valores superiores del art. 1.1 CE «no son principios previos al derecho positivo, fundamento iusnaturalista del mismo, sino que estamos ante unos principios históricos del mundo moderno que informan progresivamente el ordenamiento» G. PECES-BARBA, «Reflexiones sobre la Constitución española desde la Filosofía del Derecho» *Rev. Fac. Dcho.*, Univ. Comp., núm. 69, p. 99.

¹⁴ En este sentido se expresa BACHOF al considerar que el Derecho suprallegal es también parte de la Constitución en la medida en que es positivado por ella. En este caso el derecho suprallegal será Derecho constitucional, tanto en sentido material como en sentido formal. Véase O. BACHOF, *Verfassungswidrige Verfassungsnormen?*, Tubinga, 1951, p. 42.

son contenidos de la Constitución y, como tales, poseen fuerza normativa sobre dicho ordenamiento. La concurrencia de estas dos vertientes en unos mismos preceptos se resuelve en la doble irradiación que poseen. Como parte integrante de la Constitución participan de su fuerza normativa sobre el ordenamiento jurídico. En tanto que enunciados constitucionales «suprapositivos» tienen fuerza configuradora sobre el propio ordenamiento constitucional. Crean la estructura de sentido del texto constitucional. De este modo, los arts. 1.1 y 10.1 CE, aunque no son normas jurídicamente superiores al resto de las normas constitucionales, sí gozan de la superioridad de sentido que les confiere el ser parámetro interpretativo del texto constitucional.

La incorporación al ordenamiento constitucional de los valores, crea automáticamente una tensión entre las dos clases de enunciados constitucionales (axiológico-normativos y preceptivo-normativos), que se resuelve en una dinámica de permanente mejoramiento interpretativo de los enunciados preceptivo-normativos y, consiguientemente, de todo el ordenamiento.

Las concreciones que, a lo largo de su texto realiza la Constitución española de los valores superiores, se encuadran dentro de esa tensión reinterpretativa. La igualdad material (art. 9.2 CE), la igualdad formal (art. 14 CE), los derechos y libertades (arts. 14 a 39 CE), como expresión de la libertad, la igualdad y la dignidad de la persona; los principios de los arts. 39 a 50 CE, como expresión de la justicia social; los principios de legalidad y de responsabilidad de los poderes públicos y, en general, todas las limitaciones de principio impuestas a la potestad pública, como expresión de la libertad y de la justicia, son normas constitucionales que, como portadoras de los valores propugnados, poseen una valencia significativa que las hace susceptibles de interpretaciones diferentes, gradualmente tendentes al ideal que expresan los valores que incorporan.

Todo ello es el resultado de la estructura de sentido que posee la Constitución española, en la que los valores superiores actúan como núcleo de la tensión que empuja a las normas constitucionales a abrirse a interpretaciones progresivamente más acordes a los ideales axiológicos que ambicionan.

En el análisis que antecede sobre la estructura de sentido que el art. 1.1 CE impone al texto constitucional, queda por precisar la singularidad del «pluralismo político» entendido como valor.

La noción de «pluralismo político» no parece que se compadezca bien con la naturaleza de «valor» que, como sabemos, ontológicamente no *es*, sino que *vale*. Por el contrario el «pluralismo político» es una instalación sociopolítica que existe o no «no puede ser una simple aspiración ideal ni, en sentido propio, algo que deba propugnarse: será o no será un aspecto de la realidad político-institucional que, de por sí, no depende sólo del Derecho y que, por lo que se refiere al Derecho, depende de él sólo bajo el perfil de la garantía de ciertos derechos tradicionales de libertad»¹⁵.

¹⁵ S. BASILE, «Los “valores superiores”, los principios fundamentales y los derechos y libertades públicas» en A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA, ob. cit., p. 272.

Pero de lo que tampoco queda la menor duda, como nos recuerda Lucas Verdú, es que para nuestra Constitución el pluralismo político es un valor ¹⁶. Ello obliga a todos los que desarrollan, aplican y estudian la Constitución a desvelar la naturaleza axiológica de lo que, hasta el momento ha sido, para la teoría, un mecanismo sociopolítico.

La calificación del «pluralismo político» como un valor superior tiene consecuencias considerables para una sociedad eminentemente compleja y plural como la española, presidida por una Constitución cuya unidad estructural de sentido confiere, como hemos visto, una capacidad connotadora tan intensa al art. 1.1.

El valor, la condición axiológica de «valer», no agota nunca su entidad en el soporte concreto que lo materialice. Por el contrario, oferta un potencial inagotable e incalculado de validación a soportes materiales distintos, en la medida en que capacidad de análisis y técnica argumentativa contribuyan a la construcción de instrumentos y procedimientos susceptibles de materializarlo.

Desde este ángulo resulta obviamente imposible identificar la idea de valor con un procedimiento o una técnica concretos. Reducir el concepto de «pluralismo político» a la diversidad de opciones partidistas concurrentes por el poder político, conlleva un empobrecimiento tanto del concepto de *pluralismo*, como del de *político*.

Si por *pluralismo* entendemos la diversidad de opciones en todos los ámbitos de la vida colectiva (religión, cultura, ideología, asociaciones, profesiones...), este pluralismo podrá clasificarse de *político*, no cuando se refiera exclusivamente a la diversidad de opciones partidistas, sino cuando, dentro de cada uno de aquellos ámbitos (religioso, cultural, ideológico, asociacional, profesional, ...), cada opción concreta o alguna o algunas de ellas se afirme contra las demás, entrando en beligerancia pacífica por la preeminencia ¹⁷. El *pluralismo* es, pues, *político*, cuando la diversidad opcional que tutela y posibilita es *competitiva*.

Entendido de este modo el «pluralismo político» sí adquiere condición de valor superior. Esta acepción supone extender al máximo el principio de «apertura de la Constitución», entendiendo *apertura* como la condición de las normas constitucionales que hace de su interpretación un desarrollo de posibilidades o alternativas. Si además, como mantiene Häberle, se concibe la Constitución como el orden jurídico que fundamenta Estado y sociedad ¹⁸, queda entonces conceptual y doctrinalmente establecida la conexión entre el pluralismo de la sociedad y la interpretación pluralista de la Constitución. Consiguientemente, parece adecuado hacer extensivo el valor *pluralismo* a todas las manifestaciones sociales y entender *político* como rasgo inherente al pluralismo en sí mismo considerado, antes que

¹⁶ Véase LUCAS VERDÚ, ob. cit., p. 61.

¹⁷ Se trata aquí de una adecuación del concepto schmittiano de «lo político», eliminando de él aquellos rasgos de enfrentamiento absoluto que tenía para SCHMITT y que lo harían inservible en la actualidad.

¹⁸ P. HÄBERLE, «Verfassungsinterpretation und Verfassungsgebung» (1977) en la recopilación de los escritos de HÄBERLE, *Verfassung als öffentlicher Prozess*, Berlín, 1978, p. 190.

como una clase específica del mismo. Se establece así una relación entre la amplitud interpretativa del concepto de *pluralismo político* y la *apertura de la Constitución* que aquél, como valor superior, impulsa. La Constitución abierta se caracteriza porque ningún modelo de sociedad —ninguna de las opciones alternantes o simultáneas en cualquiera de los sectores de la vida colectiva— adquiere un carácter absoluto. La Constitución *abierta* implica, por tanto, un programa normativo consistente en impedir cualquier pretensión de totalidad y cualquier monopolio metodológico: la Constitución es la tolerancia *in acto*.

1.3. Orden axiológico y derechos fundamentales

La unidad de sentido que los valores (arts. 1.1 y 10.1 CE) instauran en el orden constitucional, deriva de su condición de criterios generales de concreción interpretativa del resto de las normas constitucionales. No obstante, el art. 1.1 CE y el 10.1 CE imprimen pautas interpretativas distintas —aunque complementarias— al ordenamiento constitucional y, en especial, a los derechos fundamentales.

La diferente orientación de sentido que los arts. 1.1 y 10.1 CE imprimen a los derechos fundamentales, se resuelve en el doble carácter con que se proyecta su significado en el ordenamiento constitucional español. Los derechos fundamentales son la concreción normativa de los valores superiores¹⁹. Ahora bien, el sentido y significado que adquieren diferirá sustancialmente dependiendo de que sean percibidos como concreción del art. 1.1 o del art. 10.1 CE. En tanto que concreción del art. 1.1 CE los derechos fundamentales «son los componentes estructurales básicos tanto del conjunto del ordenamiento jurídico objetivo como de cada una de las ramas que lo integran»²⁰. Entendidos en cambio como concreción del art. 10.1 CE son verdaderos derechos públicos subjetivos, esto es, un orden subjetivo de atribución disponible para el individuo.

Código axiológico objetivo lo son, pues, los derechos fundamentales en tanto que primera concreción de sentido de los valores superiores del art. 1.1 CE²¹. Los derechos fundamentales actúan aquí como concreciones de la libertad (religiosa, ideológica, educativa, informativa, ...), de la igualdad (prohibición de discriminaciones arbitrarias o no razonables del art. 14 CE, igualdad de trato judicial: asistencia letrada gratuita del art. 17.3, igualdad impositiva del art. 31.1, acceso igual a los cargos públicos del art. 23.2), de la justicia (progresividad del impuesto del art. 31.1, legalidad penal del art. 25.2, tutela judicial efectiva del art. 24.1, ...).

¹⁹ Véase E. ALVAREZ CONDE, *El régimen político español*, Madrid, 1987, 3.ª ed., p. 32.

²⁰ STC de 11 de abril de 1985.

²¹ La concepción axiológica de los derechos fundamentales tiene su origen en SMEND para quien éstos son los «valores participados» de la integración estatal. Los derechos fundamentales expresan los valores aceptados por la comunidad, cuya pretensión mínima será la de «tener validez como criterios interpretativos del derecho positivo». R. SMEND, «Verfassung und Verfassungsrecht» (1927) en la recopilación de los escritos de SMEND, *Staatsrechtliche Abhandlungen*, Berlín, 1955, p. 265.

Los derechos fundamentales son así, en manos del intérprete, la primera concreción normativa de los valores superiores con la que desplazar del ordenamiento toda norma contraria a aquéllos.

La objetivación axiológica de los derechos fundamentales ignora —aunque no niega— la condición de atributos subjetivos de los mismos. Condición ésta que nuestra Constitución proclama en el art. 53.2 CE y que ha de ser entendida también como concreción de sentido del otro valor superior de la Constitución: el de la dignidad de la persona del art. 10.1 CE. Artículo que consagra el primado del individuo, rechazando toda visión totalizadora de la sociedad²². Individualismo que, como valor superior, alcanza su expresión constitucional en los derechos fundamentales entendidos como medios a disposición del individuo para la afirmación de su dignidad. La vía de acción que a estos medios abre el art. 53.2 CE, define a los derechos fundamentales como pretensiones jurídicamente exigibles. Exigencia que, sin embargo, no tiene carácter imperativo, sino que el individuo puede dispositivamente hacer o no eficaz. Los derechos fundamentales conforman entonces auténticas «libertades libres», ya que su ejercicio no deriva de imposición alguna, sino que obedece exclusivamente a la libre determinación individual.

Por el contrario, cuando los derechos fundamentales concretan un orden axiológico objetivo, se opera una relativización de su condición de «derechos» en favor de los valores que incorporan. Conforman entonces «libertades condicionadas» a la realización de los valores que expresan. Dejan de ser libertades individuales *stricto sensu*, para aparecer como imperativos juridicoaxiológicos del ordenamiento²³. Los derechos fundamentales tienen entonces un carácter imperativo objetivo, lo que supone que su efectividad ha de estar garantizada independientemente de que canalicen o no una pretensión jurídica actual del individuo. Esta garantía objetiva de efectividad habrá de ser asumida por el Estado, en virtud de la vinculación positiva que la Constitución impone a los poderes públicos en su art. 9.1.

II. Los principios constitucionales

La primera manifestación de la estructura de sentido que los valores superiores imprimen al contenido de la Constitución española consiste, precisamente, en la existencia de los principios constitucionales.

Nos encontramos entonces, dentro del derecho constitucional, con una graduación cualitativa de los *factores* que realizan e integran la Constitución. En esta escala de gradación cualitativa nos encontramos —como expresión suprapositiva todavía compatible con un ordenamiento escrito moderno— con la constitucional-

²² S. BASILE, ob. cit., p. 273.

²³ Véase E.-W. BÖCKENFÖRDE, «Grundrechtstheorien und Grundrechtsinterpretation», en R. DREIER y F. SCHWEGMANN, *Probleme der Verfassungssinterpretation*, Baden-Baden, 1976, pp. 267 ss.

zación de los valores superiores. Seguidamente, y dentro de la escala de concreción del derecho constitucional, se sitúan los principios constitucionales. En tercer lugar se podría hablar ya de las normas constitucionales ordinarias.

Dentro de los principios constitucionales hemos de establecer una distinción inicial. Por un lado, encontramos los principios que dirigen la construcción constitucional (con independencia de que hayan sido expresamente previstos por el constituyente) y que los operadores jurídicos encargados del desarrollo, aplicación o estudio de la Constitución habrán de detectar en su labor de reconstrucción del orden constitucional. Por el otro, se sitúan los principios constitucionalizados, expresamente recogidos en el texto constitucional como parámetros y directrices de la construcción del ordenamiento jurídico que la Constitución, como vértice del mismo, preside. En el primer caso se tratará de los principios constitucionalizados y, en el segundo, de principios constitucionalizados ²⁴.

II.1. Principios constitucionalizadores

Bajo esta denominación se encuadran las pautas de construcción de la norma constitucional —sin que necesariamente el constituyente los haya postulado como directrices de su actuación— brindando a su vez los criterios de reconstrucción del orden constitucional en la función interpretativa previa a toda concreción normativa, bien de desarrollo legislativo, bien de aplicación del derecho positivo.

Es admisible entonces la afinidad entre los principios constitucionalizadores y los principios de interpretación constitucional. La interpretación constitucional habrá de reconstruir el sentido de la norma, que no es otro que el que ha presidido su construcción. Con reconstrucción no se pretende aquí evidenciar la intención del constituyente histórico, sino la voluntad constituyente objetiva en la norma. Es un proceso que exigirá un cierto esfuerzo hermenéutico, toda vez que ya no es sostenible una separación estricta entre norma y realidad. Hay, por el contrario, una relación constitutiva entre contenido e interpretación de la norma, de tal forma que la aplicación de la misma y, por tanto, la realidad normalizada, es el resultado de los supuestos interpretativos que el operador jurídico introduce en la norma para captar su sentido. Como señala Müller, existe una gran afinidad entre la labor interpretativa del jurista y la estructura hermenéutica del entendimiento ²⁵.

La separación entre el espacio de la norma y el espacio de la realidad es un presupuesto del positivismo jurídico, directamente recibido del realismo *naïf* de las ciencias naturales, e incompatible con la confluencia entre normalidad y realidad característica de la teoría jurídica actual. Consiguientemente, tampoco resulta aceptable la lógica jurídica entendida como desarrollo argumentativo del ámbito

²⁴ En este apartado nos referimos a «los principios subyacentes del orden constitucional como tal». R. COTARELO, «Los principios fundamentales de la Constitución de 1978», en A. de BLAS (comp.), *Introducción al sistema político español*, Barcelona, 1983, p. 52.

²⁵ Véase F. MÜLLER, *Normstruktur und Normativität*, Berlín 1966, p. 16.

estrictamente normativo, al quedar incapacitada para fundamentar la producción jurídica que implica la concreción aplicativa del derecho. La lógica jurídica así entendida «es un método manipulador del material jurídico concreto, un mecanismo ordenador de las ideas, pero no de producción de las mismas»²⁶.

Para la hermenéutica jurídica, la concreción normativa que acompaña la aplicación del derecho conlleva un momento interpretativo determinante de su contenido. Análogamente a la que indica Gadamer cuando sostiene que «entender» es, él mismo, un acontecer²⁷, se puede afirmar que la aplicación de la norma es dotarla de realidad: que la estructura normativa impuesta a la realidad —inherente a toda aplicación del derecho— es, ella misma, la introducción de realidad en la estructura de la norma.

El entendimiento hermenéutico no es propiamente ni teoría ni experiencia, sino ambas simultáneamente; es el conocimiento constituyente de la experiencia. Análogamente, la interpretación hermenéutica (de un texto o de una norma) consiste en dirigir el proceso interpretativo por la anticipación de su sentido; anticipación que no se efectúa por el intérprete, sino a través de él, por la tradición y el contexto que lo sitúa en una colectividad. El intérprete se constituye como perteneciente a una comunidad históricamente dada, en la misma medida en que dota de sentido al contenido de la norma que aplica. Se trata de un conocimiento eminentemente práctico, ya que su objeto no es disociable del proceso de inteligibilidad que desencadena. En el caso de la interpretación de normas, el objeto (la norma) es indisoluble de la construcción del sentido en que consiste su interpretación.

En la hermenéutica filosófica «entender» no es tanto la acción subjetiva del individuo como, más bien, la incorporación a un acontecer transmitido, en el que pasado y presente se mediatizan permanentemente²⁸. Incorporación que se efectúa en la anticipación de sentido de que el contexto provee al sujeto, en forma de preconcepciones integrantes de nuestra estructura de entendimiento. Como señala Ehmke «no captamos un problema jurídico “en sí”, sino siempre con un cierto preentendimiento»²⁹.

La hermenéutica filosófica ha sido provechosamente asimilada a la reflexión sobre la problemática de la interpretación constitucional en la doctrina alemana, llegándose a la creación de una verdadera escuela de hermenéutica jurídica³⁰. La interpretación hermenéutica de las normas jurídicas es consustancial a la naturale-

²⁶ F. MÜLLER, *Normstruktur...*, cit. p. 42.

²⁷ Véase H.-G. GADAMER, «Rhetorik, Hermeneutik und Ideologiekritik. Metakritische Erörterungen zu “Wahrheit und Methode”», en VV AA, *Hermeneutik und Ideologiekritik*, Francfort, 1971, p. 69.

²⁸ Véase H.-G. GADAMER, *Wahrheit und Methode* Tubinga, 1965, 2.ª ed., p. XIV.

²⁹ H. EHMKE, «Prinzipien der Verfassungsinterpretation» en R. DREIER y F. SCHWEGMANN, *Probleme...*, cit., p. 167.

³⁰ Véase al respecto los importantes trabajos de R. DREIER, P. LERCHE, y H. EHMKE en el *reader* dirigido por DREIER y SCHWEGMANN, *Probleme...* cit. Véase igualmente J. ESSER, *Vorverständnis und Methodenwahl in der Rechtsfindung*, Francfort, 1970, así como los trabajos de F. MÜLLER, especialmente *Normstruktur und Normativität y Juristische Methodik*.

za abierta de las mismas. En este mismo sentido resulta adecuado el entendimiento hermenéutico de la Constitución española. Adecuación que deriva de que la Constitución española no sólo es una norma abierta —como de su estructura de sentido más arriba expuesta se deduce—, sino que la *apertura* de la Constitución se postula como uno de sus principios constitucionalizadores.

Los principios configuradores de la Constitución o principios constitucionalizadores son, como dijimos, los ejes que han regido la construcción de la Constitución, aunque no hayan sido explícitamente formulados por el constituyente. Los principios constitucionalizadores, por lo que respecta a la Constitución española, son:

1. Principio de unidad de la Constitución.
2. Principio de apertura de la Constitución.

El elemento o rasgo distintivo de los principios constitucionalizadores es que, a diferencia de los principios constitucionalizados, carecen de fuerza normativa propia. No es posible dotar de fuerza normativa a la unidad de la Constitución. La totalidad de la Constitución como tal no es normativa, no es concretable en un contenido singular³¹, lo normativo de la Constitución son sus enunciados concretos. Tampoco la apertura de la Constitución es susceptible de concretarse o singularizarse en un enunciado con fuerza normativa propia. No es posible argumentar partiendo del principio de unidad o del de apertura de la Constitución, como se puede argumentar desde el principio de legalidad que, como principio constitucionalizado, es susceptible de singularización en todo momento. Por el contrario, los principios constitucionalizadores, en la medida en que son parte integrante de la armadura de la propia Constitución, no son susceptibles de concretarse en enunciado normativo alguno. Son los ejes que hacen posible la entidad de la norma y que actúan, sobre todo, como pautas en la reconstrucción que los intérpretes efectúan de la Constitución, si se pretende que sea una Constitución viva.

1. *Principio de unidad de la Constitución*

Considerado como principio de interpretación, el principio de unidad de la Constitución entiende a ésta como una norma, cuyos enunciados integrantes participan del mismo rango jurídico, con independencia de la cualidad normativa que cada uno de ellos posea. Las diferencias cualitativas en el contenido de las normas constitucionales conforman una estructura de sentido, que no implica menoscabo alguno de la homogeneidad jurídica en el contenido de la Constitución. En tanto que normas constitucionales, participan todas ellas de la misma naturaleza jurídica. La mayor o menor significación de unas respecto de otras, no introduce jerarquía normativa alguna entre ellas.

³¹ Véase F. MÜLLER, *Juristische Methodik*, Berlín 1976, 2.ª ed., p. 172.

La naturaleza jurídica homogénea de las normas constitucionales que subyace al principio de unidad de la Constitución, exige que la concreción o interpretación de cada una de las normas constitucionales se haga evitando contradicciones con las restantes y, en especial, con las decisiones constitucionales fundamentales dado que, como vimos más arriba, presiden el sentido de los enunciados de la Constitución. Se trata de armonizar la interpretación de cada norma constitucional con el conjunto de las demás, si se pretende dar realidad a la entidad unitaria de la Constitución. Es decir, si se pretende reproducir en la interpretación el principio unitario que ha regido la construcción de la Constitución. Sin embargo, la armonización de las eventuales contradicciones entre normas constitucionales partícipes en una misma operación aplicativa o concretizadora, habrá de efectuarse sin recurrir para ello a jerarquización o preferencia normativa alguna³². Es ésta una precisión necesaria, ya que el concepto de unidad, considerado en abstracto, no es incompatible con la jerarquización de sus elementos integrantes. Hay que diferenciar el concepto de unidad, aplicado a los preceptos de la Constitución, de cualquier otra forma de conjuntarlos que conlleve alguna jerarquización de sus elementos. Como oportunamente precisa Ehmke «“unidad” no debe significar un conjunto cerrado, ni en sentido sistemático ni jerárquico-axiológico»³³, ya que la unidad de la Constitución en un sentido pleno, desaparece tanto si se admite la jerarquización interna de sus normas, como si se acepta la existencia de criterios suprapositivos correctores de la Constitución.

La unidad de la Constitución así entendida no se compadece con las diferencias de rango intraconstitucionales, dado que ello podría plantear la paradójica situación de la inconstitucionalidad de normas constitucionales. El propio Bachof —que planteó inicialmente esta cuestión— admite una posibilidad de este tipo sólo con muchas reservas. En los supuestos de colisiones normativas intraconstitucionales, el caso concreto de inconstitucionalidad de normas constitucionales por colisión con otras normas constitucionales de superior rango es, para Bachof, imposible. Explicar las eventuales situaciones de este tipo como una «contradicción del constituyente consigo mismo»³⁴, implicaría reconducir el significado de la Constitución a la voluntad del constituyente histórico, violentando entonces el sentido de la Constitución como voluntad objetivada en la norma.

En la «voluntad objetivada» en que consiste la Constitución, las colisiones normativas sólo podrían ser fenómenos aparentes, solucionables en base a la primacía de la unidad de la Constitución. La invalidez de normas constitucionales por colisión con otras de superior rango no es admisible en la objetivación de la voluntad constituyente unitaria en que consiste la Constitución. La contradicción aparente que pudiera darse entre normas «ordinarias» de la Constitución y los principios recogidos en ella, era inexistente para el constituyente e inadmisibles para la objetivación de su voluntad en que consiste la Constitución. Como señala

³² Véase F. MÜLLER, *Juristische Methodik*, ob. cit., p. 172.

³³ H. EHMKE, «Prinzipien...», cit., p. 187.

³⁴ O. BACHOF, *Verfassungswidrigke...*, cit., p. 38.

A. Conde, carece de sentido en Derecho positivo plantearse la inconstitucionalidad de normas constitucionales³⁵.

Sólo con muchos reparos admite Bachof la posibilidad de inconstitucionalidad de normas constitucionales por colisión de estas últimas con los contenidos suprapositivos recogidos en la Constitución. Con la incorporación material de los valores superiores a la Constitución, la vulneración de este derecho suprapositivo por una norma constitucional, la convierte automáticamente en contraria a derecho natural (*naturrechtswidrig*). Pero, en la medida en que aquellas lesionan, asimismo, el contenido material fundamental de la Constitución, serían también inconstitucionales³⁶. Ciertamente esta situación se produciría si existiese una norma constitucional vulneradora de los fundamentos materiales del orden moral y natural sobre el que descansa toda colectividad humana organizada. Vulneradora de aquel derecho natural que Dicey considera coetáneo de la humanidad y que «*is binding over all the globe, in all countries, and in all times: no human laws are of any validity if contrary to this*»³⁷. Es algo más que improbable que una norma constitucional contuviese una vulneración de esa naturaleza. Afirmar, por tanto, que la eventual inconstitucionalidad del derecho constitucional se reduce a tan remota hipótesis académica, supone entenderla como imposible.

2. Principio de apertura de la Constitución

El principio de apertura de la Constitución enlaza directamente con la estructura de sentido, que se instaura en ella por la constitucionalización de los valores superiores de los arts. 1.1 y 10.1 CE.

La diferencia cualitativa entre las normas constitucionales que positivizan la dimensión axiológica (normas constitucionales axiológicas) y las normas constitucionales (en especial aquellas que contienen los principios generales y los derechos fundamentales) es en la que se encuadra el esquema de aquella estructura de sentido de la Constitución española. No es una estructura fundada en diferencias de rango entre normas constitucionales, sino en diferencias de orden significativo de las mismas, que hace de las normas constitucionales ordinarias el primer grado de concreción del programa normativo establecido por las normas constitucionales axiológicas. Se puede decir que las normas constitucionales axiológicas son, como señala Bobbio, «normas de segundo grado», normas que mandan mandar, mandan prohibir o mandan permitir. Mandatos que se concretan en las normas constitucionales ordinarias, que instituyen ya los mandatos directos a los poderes constituidos para actuar acordes a la Constitución. Por ello, las normas constitucionales ordinarias (especialmente, las que contienen los principios generales y los derechos

³⁵ Véase E. ALVAREZ CONDE, *El régimen...*, cit., p. 564.

³⁶ Véase O. BACHOF, ob. cit., p. 42.

³⁷ A. V. DICEY, *Law of the Constitution* (1.ª ed. 1885), 1938 (9.ª ed.), p. 60.

fundamentales) adquieren la condición de programa normativo de las normas axiológicas.

El «programa normativo» (*Normprogram*) es la delimitación del sector social de realidad afectado por el mandato jurídico de la norma³⁸. El cumplimiento de este programa o, lo que es lo mismo, la construcción normativa de ese sector de realidad es la fusión de componentes fácticos (realidad social) y jurídicos que Müller denomina «ámbito normativo» (*Normbereich*) de la norma³⁹. Derecho y realidad no son magnitudes independientes, sino elementos concurrentes en el proceso de concreción normativa. Por tanto, las dos dimensiones de sentido de la Constitución, la dimensión axiológica y la ordinaria, hacen del ámbito normativo de las normas constitucionales un espacio abierto, cuya concreción interpretativa no agota nunca el programa normativo de las mismas. Toda concreción interpretativa que se efectúe del ámbito normativo de cada norma constitucional es, en la estructura de sentido de la Constitución, sólo una entre la serie abierta de concreciones posibles.

El principio de apertura es un principio regulador de la Constitución española, cuya efectividad se opera en dos vertientes. Por un lado, significa que la Constitución española no impone un modelo de sociedad cierto y definido, un modelo social «absoluto». La Constitución española es compatible con desarrollos sociales actuales divergentes. Una Constitución «abierta» niega toda pretensión totalizadora o cualquier monopolio metodológico, es «la tolerancia pactada»⁴⁰. Consecuentemente con ello, una adecuada teoría de la Constitución ha de oponerse a todo monopolio definitorio en cualquiera de las ciencias. Por otro lado, la apertura de la Constitución es un rasgo eficaz en el tiempo. La estructura de sentido de la Constitución es por ello permeable a interpretaciones futuras, inicialmente no percibidas, aunque pertenecientes al horizonte del «ámbito normativo» de los preceptos constitucionales, sustentado por la inagotable reserva de la dimensión axiológica de la Constitución. Los significados que la evolución de la realidad social extrae del contenido de las normas, es posible por el carácter esencialmente «abierto» que la estructura de sentido de la Constitución española confiere a las normas que la integran. Éstas adquieren así una independencia en los significados que asumen, que las hace, como señala Lucas Verdú «más listas e incluso más audaces que sus autores»⁴¹.

II.2. Principios constitucionalizados

A diferencia de los principios configuradores del orden constitucional del apartado anterior, por principios constitucionalizados habrán de entenderse los principios

³⁸ Véase F. MÜLLER, *Juristische Methodik*, cit., p. 118.

³⁹ Véase F. MÜLLER, *idem*, p. 61.

⁴⁰ Véase P. HÄBERLE, «Verfassungstheorie ohne Naturrecht» (1974) en la recopilación de los escritos de HÄBERLE, *Verfassung als...*, cit., p. 110.

⁴¹ P. LUCAS VERDÚ, *ob. cit.*, p. 60.

generales del derecho, positivados por la Constitución y, consiguientemente, con plena fuerza normativa al igual que cualquier precepto constitucional.

La constitucionalización de los principios se efectúa por diversos procedimientos, aunque no siempre cabe entender la misma categoría cuando la Constitución española utiliza el término «principios». Predieri detecta en ella cinco clases de principios constitucionalizados⁴², aunque no parece que pueda hablarse en todos los casos de una misma categoría. Si, como afirma Predieri citando a García de Enterría, principios en un sentido jurídico son «nudos de condensación en los que confluyen valores y normas»⁴³, es evidente que no siempre se entiende esta fusión cuando la Constitución española habla de principios.

En la clasificación de Predieri sólo tres de los apartados responden a la noción «material» de principios jurídicos expuesta más arriba. Sólo en tres de las cinco clases de principios mencionadas por Predieri nos encontramos con auténticas «normas de principios» rectoras del ordenamiento jurídico y que, a su vez, podrían reagruparse en dos:

- 1) los arts. 9.3 y 103.1 CE, en los que se recogen gran parte de los principios generales del derecho;
- 2) normas autotituladas principios y que presiden aspectos sectoriales del ordenamiento (cap. III del tít. I).

1. Principios generales del derecho

Estos principios se encuentran expresamente positivados en la Constitución española, pero, no obstante, son materialmente distintos de las normas constitucionales ordinarias. En sentido jurídico los principios son normas, pero distintas de la ley o del reglamento. Pero también algo más que normas, ya que se pueden contraponer a las normas legislativas, toda vez que participan de la naturaleza axiológica.

Todo ello hace de los principios positivados en la Constitución unas normas singulares. Son preceptos de carácter sinóptico, normas que recogen moldes de construcción del ordenamiento, enunciados que postulan las pautas adecuadas y válidas de actuación normativa de todos los poderes del Estado. Son la primera concreción normativa de los valores propugnados por la Constitución. Como señala uno de los miembros de la Comisión constituyente «los principios encierran esta misma idea de valor como meta de realización del Derecho y, al mismo tiempo, si ustedes me lo permiten, son elementos inspiradores del ordenamiento jurídico»⁴⁴.

La constitucionalización de los principios generales del derecho recogidos en

⁴² Véase A. PREDIERI, «El sistema de las fuentes del derecho» en A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución...*, cit. p. 232.

⁴³ Véase *supra*, nota 2.

⁴⁴ Intervención de MEILÁN GIL en la Comisión Constituyente del Congreso. Véase *La Constitución española-Trabajos parlamentarios*, t. I, Madrid, Publicaciones de las Cortes Generales, 1980, p. 925.

los arts. 9.3 y 103.1 CE, supone además zanjar en nuestro ordenamiento la contradicción histórica que, en torno a la problemática de la creación del derecho positivo, ha existido entre el derecho jurisprudencial y el derecho legal. Contradicción que ha venido expresándose, a lo largo de la historia del Estado moderno, por el enfrentamiento, larvado unas veces, expreso otras, entre los jueces/juristas y los legisladores. Es proverbial el escepticismo que tradicionalmente ha mantenido la judicatura respecto de la competencia técnica de los parlamentarios para dotar al *corpus* jurídico de los instrumentos legales adecuados ⁴⁵.

Históricamente, la contraposición entre jueces y legisladores se inicia en Inglaterra, debido a que es aquí donde el desarrollo jurídico (judicial, legal e institucional) es más temprano. Es también aquí donde esta contraposición se encuentra más plenamente justificada, al ser en Inglaterra donde más tempranamente se contraponen dos formas distintas de creación del derecho. Situación que, además, posee la peculiaridad de que la creación judicial del derecho es muy anterior a la creación legal del mismo, encontrándose aquélla prácticamente sistematizada (el Common law es ya un cuerpo jurídico cerrado a mediados del siglo XV), cuando la institución parlamentaria inglesa ultima la consolidación institucional como órgano representativo que, lógicamente, precede a su funcionamiento como verdadero legislador.

Durante este tiempo los jueces ingleses, como en su día el *praetor* y el *iurisconsultus* romanos «were developing from the customary law of small districts the general rules» ⁴⁶. Labor de desarrollo y compilación en la que, simultáneamente, captan y formalizan los principios que rigen la sistematización que efectúan. En esta actuación y en este contexto era, para los jueces, natural «to regard the exposition of the law as emanating from the court rather than as emanating from the king» ⁴⁷. Una vez que, a finales del siglo XV, el Parlamento asume el protagonismo legislativo, se instaura, dentro de un mismo ordenamiento (el ordenamiento inglés), dos sistemas normativos distintos (Common law y Statute law). Ambos derivan de fuentes distintas del derecho: el Common law de los principios generales del derecho común inglés y, el Statute law de la autoridad del Parlamento como representante de la nación inglesa.

La dualidad se resolvió con la subordinación del Common law al Statute law. La soberanía del Parlamento inglés es ya indiscutible en el siglo XVIII, cuando

⁴⁵ Todavía en 1930 afirmaba un jurista que «la magistratura, no obstante la deficiencia cultural de la mayoría de sus componentes, tiene mayor sentido del Derecho y mayor capacidad legislativa que todos los parlamentos europeos juntos. La jurisprudencia tiene un contacto con los hechos que falta a la ley y la posesión consciente de los principios que falta a la costumbre» (DUALDE, *Una revolución lógica del Derecho: concepto de la interpretación del Derecho privado*, Barcelona, 1933, citado en A. PREDIERI, *El sistema...*, cit., p. 239, n. 89).

⁴⁶ W. HOLDSWORTH, *A History of English Law* (1.ª ed., 1924), XVII vols., 4.ª reimpression de la 3.ª ed., Londres, 1987, vol. II, p.218 («desarrollaron las normas generales a partir del derecho consuetudinario de pequeños lugares»).

⁴⁷ «Considerar la exposición del derecho como algo emanado de los tribunales, antes que del rey» (W. HOLDSWORTH, ob. cit., vol. II, p. 198).

Blackstone escribe su célebre «Commentaires of the Law of England». No obstante, hubo una cierta resistencia a la supremacía del Statute law por parte de los jueces («*common lawyers*»), como último intento de mantener la autonomía del derecho privado —que era el espacio en el que se había desarrollado el Common law— respecto de la supremacía reclamada por el derecho público.

La contraposición mencionada surge también en el continente, una vez que la Revolución francesa sienta las bases del Estado moderno, con la institución parlamentaria como órgano legislativo. También en el continente europeo surge entonces la confrontación entre ambos derechos y entre ambos estamentos (juristas *versus* legisladores). La reacción de los juristas aquí tuvo mayor entidad doctrinal, que la promovida en su tiempo por los juristas ingleses. La escuela histórica del derecho de comienzos del XIX en Europa continental, encabezada por Savigny, negaba al legislador toda capacidad para innovar el derecho, reservando esta capacidad a la propia ciencia jurídica y a sus titulares, los científicos e investigadores del Derecho. Para esta escuela el Derecho es siempre Derecho nacional y, como tal, la creación impersonal de la historia de cada pueblo. Consiguientemente es irreductible al mero fundamento voluntarista de una persona (rey) o de un órgano (Parlamento). El desarrollo y sistematización de ese derecho impersonal y atemporal era obra de los principios que lo informan, actualizados por los jurisperitos ⁴⁸.

Desde el primer cuarto del siglo XIX la evolución de los ordenamientos jurídicos occidentales se orienta hacia la positivación de los principios generales. En la actualidad resulta difícil, si no imposible, indicar un principio de esta naturaleza que no se encuentre incluido en una norma positiva, legal o constitucional. Ello es testimonio de la tendencia a la centralización de las fuentes del derecho, dominante hasta la primera mitad del siglo XX en los ordenamientos occidentales. Se pretende con ello no dejar posibilidad alguna de creación del derecho, fuera de los mecanismos previstos por el ordenamiento positivo. No permitir la coexistencia de ordenamientos juridicopositivos con principios generales del derecho en posición metajurídica, esto es, carentes en sí mismos de una fuente referible a un acto cualificado por las fuerzas políticas del ordenamiento.

La rigurosa jerarquización que de las fuentes del derecho realizan los ordenamientos modernos, no es compatible con la existencia de preceptos o normas ajenas al escalonamiento normativo de aquéllos, máxime cuando estos preceptos tienen carácter de fuentes secundarias del derecho.

La solución dada a esta cuestión ha sido la de incorporar los principios

⁴⁸ Sobre SAVIGNY y la Escuela Histórica del Derecho véase M. FIORAVANTI, *Giuristi e costituzione politica nell'ottocento tedesco*, Milán, 1979; E.-W. BÖCKENFÖRDE, «Die Historische Rechtsschule und das Problem der Geschichtlichkeit des Rechts» (1965) en la recopilación de escritos de este autor *Staat, Gesellschaft Freiheit*, Francfort, 1976; H. THIEME, «Savigny und das deutsche Recht», en *Zeitschrift der Savigny Stiftung für Rechtsgeschichte (Germanische Abteilung)*, n.º 80, pp. 1 ss.; los capítulos sobre la Escuela Histórica del Derecho contenidos en la obra de F. WIEACKER, *Privatrechtsgeschichte der Neuzeit unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Entwicklung*, Gotinga, 2.ª ed., 1967 (caps. 20 y 21).

generales del derecho al texto constitucional, zanjando con ello el largo y extenso debate doctrinal sobre origen, fundamentos y naturaleza de los principios generales. En los debates sobre el art. 9.3 CE el miembro de la Comisión Constitucional Peces-Barba señalaba que, con la constitucionalización de los principios concluía la antigua polémica «sobre si los principios generales del Derecho son principios generales deducidos del Derecho positivo, del ordenamiento jurídico o si son principios de Derecho Natural [...]. La Constitución, al incluir determinados principios, zanja y no entra en este debate doctrinal, sino que es la propia Constitución la que los asume, sea para unos principios de Derecho natural, o para otros principios generales del Derecho positivo»⁴⁹. Desde este momento, son normas constitucionales y, más concretamente, «normas de principios». Con ello la Constitución contribuye de manera clarificadora fijando, cuando menos, la naturaleza formal de los preceptos, evitando, en lo posible, la inseguridad producida por la eficacia de normas cuyo rango y naturaleza son imprecisos.

Ahora bien, en los principios generales del derecho recogidos en la Constitución española concurren la dimensión axiológica y la normativa. En esta condición material mixta son la primera concreción normativa de los valores constitucionales, cumpliendo la función de articular la masa desordenada y contradictoria de normas positivas integrantes del ordenamiento positivo, en un sistema unitario e integrado según aquellos valores constitucionales a los que los principios dotan de operatividad.

Además de esta función heurística, los principios generales del derecho, en tanto que normas constitucionales, dejan de ser aquellos preceptos aplicables sólo en defecto de ley o de costumbre, convirtiéndose en normas constitucionales de aplicación directa⁵⁰. Esta consideración se refuerza con la sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de febrero de 1981, para quien «los principios generales del Derecho incluidos en la Constitución [...] participan de la fuerza derogatoria de la misma».

2. Principios que presiden ámbitos sectoriales del ordenamiento

Esta clase de principios «sectoriales» —para distinguirlos de los generales— son, en el caso de los arts. 39 a 52 CE, principios de justicia social espontáneamente creados por la Constitución española, a diferencia de los principios generales del Derecho, que ésta sólo reconoce.

Se trata de principios «polémicos», no en un sentido jurídico-constitucional, sino en un sentido «político», debido al potencial reformador socioeconómico que poseen⁵¹. Ello ha hecho también polémica y discutible la cuestión de su eficacia

⁴⁹ Intervención de PECES-BARBA en la Comisión Constituyente del Congreso. Véase *La Constitución española-Trabajos parlamentarios*, t. I, Madrid, Publicaciones de las Cortes Generales, 1980, p. 928.

⁵⁰ Véase J. L. VILLAR PALASI y E. SUÑÉ LLINAS, ob. cit., p. 301.

⁵¹ Véase E. ÁLVAREZ CONDE, ob. cit., p. 221; Jorge de ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, 2 vols., Barcelona 1980, vol. I, pp. 344 ss.

jurídica⁵², que se apoya en alguna imprecisión del art. 53 CE que la regula. Sin embargo, la condición de estos principios como auténticas normas constitucionales no ofrece duda alguna. En tanto que parte integrante de la Constitución estos enunciados gozan de la eficacia que les dota el art. 9.1 CE. Gozan, por tanto, de eficacia directa, ya que, con independencia del carácter inspirador del ordenamiento jurídico que poseen, son ellos mismos derecho.

Aunque el art. 53.3 CE *in fine* signifique una despotenciación de la efectividad de estos principios, al bloquear su judiciabilidad para los particulares, ello no les priva de eficacia general en tanto que tales principios. El art. 53.3 CE establece, asimismo, que habrán de informar la función legislativa, la actuación de la Administración y la práctica judicial. El argumento de que el déficit de judiciabilidad resta a estos principios eficacia general, carece de consistencia. La afirmación de Predieri según la cual el sometimiento a la ley de la Administración la obliga a su cumplimiento, aunque la ley sea contraria a los principios del cap. III del tít. I⁵³, no contempla todos los aspectos del art. 53.3 CE. En virtud de este artículo todos los jueces y tribunales, pero muy especialmente el Tribunal Constitucional, podrá (y deberá) «apoyarse en esos principios de los arts. 39 a 52, inclusive para declarar inconstitucional una ley»⁵⁴. La judiciabilidad atenuada de estos preceptos en el art. 53.3 CE, no puede significar prohibición de alegación y aplicación por los operadores judiciales, ya que ello contradiría la exigencia, contenida en el mismo artículo, de informar la práctica judicial.

Sin pretender enmendar la defectuosa redacción del precepto, resulta evidente que la intención constituyente con estos enunciados (arts. 39 a 52 CE) no era la de crear derechos subjetivos de ningún tipo, sino únicamente «criterios inspiradores del ordenamiento», como los ha calificado el Tribunal Constitucional en los autos del 19 de septiembre y 20 de noviembre de 1980.

Sin embargo, siendo la voluntad objetivada en la norma constitucional, el objeto que ha de regir su interpretación, el art. 53.3 CE implica que los preceptos del cap. III del tít. I habrán de alegarse «necesariamente» en los términos establecidos por las leyes que los desarrollen, «únicamente» cuando tales leyes existan, en su defecto «cabe alegar sin más el principio constitucionalmente garantizado»⁵⁵. Por lo demás, el desarrollo legislativo de estos principios en los términos del art. 53.3 CE, no puede entenderse como una mera habilitación dispositiva al poder⁵⁶.

⁵² Algunos autores, como ALZAGA, HERRERO DE MIÑÓN, llegaron a negar que estos preceptos estuviesen protegidos por el recurso de inconstitucionalidad frente a leyes contrarias (véase O. ALZAGA, *La Constitución española de 1978*, Madrid, 1978; M. HERRERO DE MIÑÓN, «Falsas y verdaderas vías del consenso constitucional», *REP*, 1979). Opiniones que se basan en una interpretación, más que restrictiva habría que decir interesada, del art. 161.1 a) en relación con el art. 53.1 CE.

⁵³ Véase A. PREDIERI, «El sistema...», cit., p. 233.

⁵⁴ E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La Constitución como norma jurídica», cit., p. 123.

⁵⁵ J. L. VILLAR PALASÍ y E. SUÑÉ LLINAS, ob. cit., p. 300.

⁵⁶ Como señala VEDEL «sería, en efecto, paradójico que un texto constitucional se tomase la molestia de indicar a los poderes públicos una simple posibilidad», J. RIVERO y G. VEDEL, *Pages de doctrine*, París, 1980, p. 185.

III. Principios definitorios del Estado

El art. 1.1 CE contiene en una forma breve y sintética la calificación del modelo de Estado pretendido por la Constitución. Para un importante sector de la doctrina constitucional española el art. 1 CE contiene lo que ha venido en llamarse, con afortunada terminología, «fórmula política» de la Constitución⁵⁷. Para Lucas Verdú la «fórmula política» de la Constitución, en su plenitud, está contenida en el Título preliminar, aunque como este mismo autor reconoce «el art. 1 contiene elementos significativos de la fórmula política, a saber: el techo ideológico implícito en el Estado social y democrático de Derecho más claramente expreso en los valores superiores; la organización jurídica también incluida en el mencionado Estado social y democrático de Derecho y sobre todo en el párrafo 3.º («La forma política del Estado español es...»). En cuanto a la estructura social se deduce, parcialmente, de los valores justicia e igualdad y de la misma estructura social que condiciona ese Estado de Derecho»⁵⁸.

El concepto de Estado de Derecho es, hoy, un concepto descriptivo de la organización y actuación del poder público. Pero también es una forma histórica de este tipo de organización en el proceso de constitucionalización del Estado moderno.

La concepción marxista de la sociedad y de la historia —hoy relegada, perdido el lugar preferente ocupado en la discusión doctrinal y en la movilización política de mediados del siglo XX— aportó una serie de ideas y técnicas de análisis que, no por haber pasado a formar parte del bagaje conceptual incuestionado de la cultura sociopolítica, son menos importantes. Entre aquéllas se encuentra la relación entre el orden histórico y el orden lógico de las categorías⁵⁹. Es preciso entonces analizar el sentido que tienen los conceptos en el momento histórico de su surgimiento, como paso previo al análisis de una categoría cuya estructura es el resultado del sedimento de conceptos acuñados en períodos distintos del proceso histórico. Es éste el caso de la categoría «Estado social y democrático de Derecho» del art. 1.1 CE. Ello obliga a descomponer la expresión «Estado social y democrático de Derecho» en sus elementos integrantes, reconstruyendo su orden histórico como determinante de su orden lógico. Es una contextualización histórica que limita los errores de estimación.

Hay pues que desglosar la expresión en sus elementos integrantes, ya que no sólo designan aspectos lógicos distintos del concepto, sino también sedimentos históricos espaciados de dicho concepto.

⁵⁷ O. ALZAGA, *La Constitución...*, ob. cit., P. LUCAS VERDÚ, «El Título I del anteproyecto constitucional», en VV AA, *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Madrid, CEC, 1978; P. LUCAS VERDÚ, «Artículo 1.º», ob. cit.; E. ÁLVAREZ CONDE, ob. cit.

⁵⁸ P. LUCAS VERDÚ, ob. cit., p. 44.

⁵⁹ Sobre esta cuestión pueden consultarse, entre otros, L. ALTHUSSER, *Lire le Capital*, París, 1973, pp. 54 ss. [*Para leer «El Capital»*, México, Siglo XXI, 1986, 20.ª ed.] H. REICHEL, *Zur logischen Struktur des Kapitalbegriffs bei K. Marx*, Francfort, 1972, pp. 126 ss.

III.1. La juridicidad del Estado

Es el concepto integrante de la fórmula del art. 1.1 CE que primero se acuña en el constitucionalismo europeo. El contexto historicosocial donde surge el concepto de Estado de Derecho (primer tercio del siglo XIX), corresponde al período del constitucionalismo continental europeo en el que el principio monárquico determina el esquema de distribución del poder político. Ello lleva a algún autor a considerar que el concepto de Estado de Derecho se formuló en un contexto relativamente impropio⁶⁰. Estimación que estaría justificada, si bajo el concepto de Estado de Derecho se entendiese en 1840 en Alemania lo que se entiende hoy en Europa. Analizando el significado de este concepto en el contexto histórico al que pertenece, se podrá observar que fue un concepto jurídico-político estratégico.

En la organización regida por el principio monárquico el rey es colegislador y, simultáneamente, titular único del poder ejecutivo. La formulación sucinta «las leyes se hacen en las Cortes con el rey», repetida en las Constituciones españolas del siglo XIX, expresa con claridad el predominio de este principio en nuestro constitucionalismo histórico.

En el marco general del predominio del principio monárquico se gesta y desarrolla el concepto de Estado de Derecho, en sus dos matices «formal» y «material», como la forma técnicamente ajustada y políticamente posible de limitar la preeminencia monárquica en la organización política.

1. Estado «formal» de Derecho

La elaboración del concepto de Estado de Derecho por la dogmática jurídica alemana del XIX se opera en un contexto definido por una situación política concreta y una tradición doctrinal muy específica:

- La situación juridicopolítica se caracterizaba por una gran debilidad política de la burguesía liberal (a diferencia de las burguesías liberales de Inglaterra o Francia) y una sólida implantación de la monarquía y de la estructura burocrático-autoritaria de la nobleza. El liberalismo alemán no está en condiciones de cuestionar el principio monárquico. Su debilidad política no le permite afianzar la preeminencia institucional de su órgano propio: las Cámaras de representación censitaria. La situación general se equilibrará en una forma de compartición del poder, a la que se denomina «monarquía constitucional» y en la que la Corona ostenta una posición preeminente⁶¹

⁶⁰ Véase P. LUCAS VERDÚ, ob. cit., p. 51.

⁶¹ Véase F. NEUMANN, *Die Herrschaft des Gesetzes* (1.ª ed. 1936 en inglés), Francfort, 1980, pp. 200 ss.; H. HELLER, *Die politische Ideenkreise der Gegenwart*, en *Gesammelte Schriften* (Obras reunidas), 3 vols., Leiden, 1971, vol. I, pp. 330 ss.

- Una tradición doctrinal fundada en el principio indiscutido de la unidad de poder, que conduce al pensamiento jurídicopolítico alemán del siglo XIX a rechazar el principio de separación de poderes ⁶². La unidad de poder o unidad del Estado se considera reflejada en el poder ejecutivo, cuyo titular es el monarca. El Parlamento (censitario) es considerado por la doctrina (Gneist, Von Stein, Stahl) como el órgano de la sociedad, contrapuesta al Estado que, como tal, se identifica con el gobierno, es decir, con el Monarca y la organización administrativa. Por el contrario, la diversidad y contraposición de los intereses sociales representados en el Parlamento, hacían de este órgano un elemento de desarticulación de la unidad del Estado. En una organización política equilibrada era entonces necesario que el Parlamento estuviese institucionalmente tutelado, para evitar la penetración de las contradicciones sociales en la estructura del Estado, destruyendo su unidad.

Sobre este trasfondo sociopolítico y doctrinal se acuña el concepto de Estado de Derecho como modelo de organización política, caracterizado por dos factores esenciales:

Carácter institucional de la ley ⁶³: la ley es el resultado de la concurrencia de voluntades entre el órgano que representa al Estado (Monarca) y el que representa a la sociedad (Parlamento). El consentimiento del Monarca a las leyes (Sanción) es, en esta época, un elemento constitutivo de la perfección de la ley. La naturaleza institucional que así adopta la ley, hace de ella la verdadera norma suprema del ordenamiento. La existencia de la Constitución no fuerza el planteamiento de la constitucionalidad de las leyes, dado que difícilmente puede establecerse una distancia jerárquica entre ley y Constitución. La eventual superioridad, que algunos juristas de la época conferían a la Constitución (Mohl), no repercute en la introducción de jurisdicción constitucional alguna. Únicamente en el establecimiento de una jurisdicción contencioso-administrativa de carácter político (*Staatsgerichtshof*, Corte de Estado), que entendía de los conflictos entre los órganos superiores del Estado.

Preeminencia orgánica del poder ejecutivo respecto del poder legislativo. El Gobierno y su titular (Monarca) es la expresión institucional del Estado. Dirige y preside la Administración, dispone de la potestad reglamentaria participando, además, en la potestad legislativa.

En consecuencia, el concepto de Estado de Derecho, tal y como se formula inicialmente por los juristas alemanes, coincide con la idea de Estado legal. Es el Estado regido por el principio de legalidad de la Administración. La impotencia politicotransformadora del liberalismo alemán impide que el conflicto universal

⁶² G. JELLINEK, *Gesetz und Verordnung* (1.ª ed. 1887), Tubinga, 1919 (reimpresión), p. 367, n. 2.

⁶³ La idea de la ley como norma de carácter institucional tiene su origen en HEGEL. En su filosofía jurídica el sentido de la ley reside en la fuerza ordenadora de su razón inmanente. Por consiguiente, lo que la caracteriza no es el ser una decisión o medida instrumental, orientada a un objetivo concreto, sino su condición de institución ordenadora (véase G. W. F. HEGEL, *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, parágrafo 263).

entre la Corona y el Parlamento se resolviera en Alemania (y en España) análogamente a como sucedió en Inglaterra y, más tarde, en Francia, con la supremacía del Parlamento. La imposibilidad de control político del Parlamento sobre el ejecutivo (Monarca/Canciller), se sustituye por el sometimiento a la ley de la potestad normativa del ejecutivo.

El concepto de Estado de Derecho responde a un modelo o forma de Estado, que se caracteriza por la separación de la estructura política respecto de la organización jurídica, subrogándose en la determinación de las categorías jurídicas (ley-decreto/reglamento) las funciones que corresponden a las instituciones políticas (Parlamento-gobierno). De esta forma el derecho legal, la ley, asume la función de control político del ejecutivo. A ello también contribuye el que la ley —en tanto que norma institucional, esto es, indisponible para sus factores (Parlamento-Monarca) aisladamente considerados— adquiere la condición de derecho objetivo, por encima de todos los órganos del Estado. Con ello queda garantizado el control de la Administración, ya que el ejecutivo no puede modificar unilateralmente la ley. Ciertamente que ésta tampoco puede ser modificada por el Parlamento aisladamente, pero a la burguesía liberal alemana del XIX le bastaba saber que por vía de reglamento el ejecutivo no podría modificar lo establecido en las leyes, para cuya aprobación era necesaria la intervención parlamentaria.

La confrontación «política» entre el Parlamento y la Corona se trasladará a la cuestión bastante más concreta de la determinación de la reserva material de ley. Ello explica la relevancia que en la dogmática jurídica alemana adquiere la definición del concepto de ley. Definición en cuya polémica se originó la distinción entre ley en sentido formal y material a cargo de Laband⁶⁴. Admitido así el concepto material de ley, la reserva de ésta a la competencia del legislador (Parlamento-Monarca) era, para la burguesía liberal, la garantía de la indisponibilidad de aquellas materias que se entendían inherentes al concepto de ley.

En la Alemania del XIX el concepto de Estado de Derecho era, ante todo, el sometimiento del poder ejecutivo a la ley y, simultáneamente, la indisponibilidad a la potestad reglamentaria del Monarca de aquellas materias, que el interés de la burguesía liberal afectaba al concepto material de ley. La regulación de todo lo que se incluía en la materialidad de la ley, quedaba a reserva del procedimiento legal formal, garantizando así la intervención de la burguesía en la regulación de sus propios intereses.

En esencia, el concepto de Estado de Derecho, en su formulación originaria, responde a la intención de la subordinación del Estado (que, en esta época, coincide medularmente con el poder ejecutivo) al derecho formal. Así se puede observar en la más precisa formulación, que de este concepto proporciona la dogmática jurídica alemana del XIX, la de Stahl, para quien Estado de Derecho es aquél «que establece exacta e inquebrantablemente en Derecho los cauces y límites de su actuación y la esfera de libertad de sus ciudadanos. Todo ello sin imponer de

⁶⁴ Véase P. LABAND, «Das Budgetrecht» en *Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtspflege in Preussen*, núm. 4, 1870, pp. 627 ss.

modo directo, imperativamente, la idea moral más allá de lo que corresponde en Derecho, es decir, sólo en la medida imprescindible. Por tanto, el Estado de Derecho no consiste en la mera utilización por el Estado del ordenamiento jurídico sin fines administrativos, ni tampoco en la plena protección de los derechos individuales. Estado de Derecho no significa el fin o el contenido del Estado, sino únicamente la forma y el carácter de su realización»⁶⁵.

El concepto de Estado de Derecho se agotaba en el concepto de Estado legal y, aunque en él iba entendido un concepto muy específico de ley, ha podido ser definido acertadamente como el «Estado de Derecho administrativo bien ordenado»⁶⁶. El objetivo político perseguido por este concepto, consistía en dotar a los intereses de la burguesía liberal de una garantía institucional «frente a intervenciones arbitrarias del absolutismo en la esfera de la libertad y de la propiedad individuales»⁶⁷.

La recepción del concepto de Estado de Derecho en el constitucionalismo actual se ha operado con las consiguientes modulaciones de sentido, que lo hacen compatible con sistemas juridicopolíticos caracterizados por la centralidad del concepto de Constitución y de los valores y principios que la informan. Se inscribe, por tanto, dentro del proceso de constitucionalización del Estado «en tanto que el Estado ya sólo es uno de los aspectos de la res pública constituida por la Constitución»⁶⁸.

Bajo este punto de vista ha de entenderse que el fundamento jurídico sobre el que se asentaba la formulación primera del concepto de Estado de Derecho (los principios de legalidad y de interdicción de la arbitrariedad de la Administración), son hoy normas constitucionales expresamente recogidas (art. 9.3). Se puede afirmar que el concepto de Estado de Derecho del art. 1.1 CE, lo es en el sentido formal del término, la concreción de cuyo contenido la recogen los principios enunciados en el art. 9.3 CE. Estos principios diseñan en líneas maestras lo que se entiende por Estado legal o Estado formal de Derecho.

La primacía del Derecho y la estructura jerarquizada de las normas que lo integran son parte sustancial de los ordenamientos constitucionales, en el sentido de que «allí donde impera la norma jurídica, corresponde al Derecho la prevalencia sobre los otros criterios, incluidos los políticos»⁶⁹.

⁶⁵ F. J. STAHL, *Philosophie des Rechts*, vol. II, *Rechts- und Staatslehre*, Parte 2.^a *Die Lehre von Staate und dem Prinzipien des deutschen Staatsrechts*, 2.^a ed., Heidelberg, 1846, p. 237.

⁶⁶ O. MEYER, *Deutsche Verwaltungsrecht* (1.^a ed. 1895). Munich/Leipzig, 1924, vol. I, p. 58, 3.^a ed.

⁶⁷ H. HELLER, *Die politische...*, cit., p. 337.

⁶⁸ P. HÄBERLE, «Verfassungstheorie ohne Naturrecht», cit., p. 111.

⁶⁹ K. HESSE, «Der Rechtsstaat im Verfassungssystem des Grundgesetzes», en E. FORSTHOFF (comp.), *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit*, Darmstadt, 1968, p. 559.

2. Estado «material» de Derecho

En la actualidad, el concepto de Estado de Derecho no se agota en un mero Estado legal. El Estado de Derecho actual no es sólo «forma y carácter» de la realización de sus fines, sino también la determinación sustancial de dichos fines⁷⁰. El Derecho que realiza y por el que se rige el Estado de Derecho, habrá de ser entendido ahora en un sentido material.

La legalidad formal que preside el concepto clásico de Estado de Derecho, significa la igual aplicación de la ley por la Administración, el reconocimiento del principio de igualdad «formal», inherente a la concepción también formal de la justicia del liberalismo del siglo XIX. El Estado de Derecho así caracterizado es el orden juridicopolítico en el que el principio de igualdad vincula exclusivamente al poder ejecutivo.

El Estado «material» de Derecho, recogido en las Constituciones actuales, se caracteriza por la recepción del concepto «material» de justicia. Esta «justicia material» es la que enuncia el art. 9.2 CE, cuyo texto es una auténtica declaración de «materialidad» del Estado de Derecho. En este artículo se enuncia la exigencia de que el Estado no sólo ha de limitarse al respecto de los mecanismos procedimentales garantizadores de la previsibilidad y seguridad jurídicas; han de proponerse, además, las modificaciones de la realidad acordes a unos objetivos sustantivamente definidos.

El art. 9.2 CE instituye un compromiso del Estado respecto del sustrato material de la colectividad⁷¹. Por consiguiente, dentro de la noción de Estado «material» de Derecho recogida en el art. 9.2 CE, habrán de incluirse las determinaciones que caracterizan la definición «asistencial» del Estado que la generalidad de la doctrina suele encuadrar dentro del concepto de Estado «social» de Derecho⁷². El mandato constitucional a los poderes públicos, establecido en el art. 9.2 CE, describe con bastante amplitud la obligación contraída por el Estado de garantizar un mínimo material a sus ciudadanos. La «libertad real y efectiva» del art. 9.2 CE significa lo que en su tiempo definía Roosevelt como «*freedom from want*» (libertad frente a la necesidad) y «*freedom from fear*» (libertad frente al miedo). Proveer a estas exigencias, implica la creación y mantenimiento de una infraestructura asistencial pública.

A su vez, dotar al principio de igualdad de un contenido sustancial, supone, por

⁷⁰ Conviene recordar que, en la doctrina alemana de la primera mitad del siglo XIX, hubo también concepciones del Estado de Derecho que, como las de MOHL y STEIN, no se agotaban en la corrección formal y procedimental de la actuación administrativa. No obstante, estas incipientes manifestaciones de materialidad del concepto de Estado de Derecho quedaron definitivamente desplazadas con la implantación del positivismo jurídico en el último tercio del XIX en Alemania.

⁷¹ Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, para quien el art. 9.2 CE supone la acción del Estado «para la efectividad de los valores que la constitución consagra» (STC, 10 noviembre 1981).

⁷² Véase E. ÁLVAREZ CONDE, ob. cit., p. 35; J. L. VILLAR PALASÍ y E. SUÑÉ LLINAS, ob. cit., pp. 318 y 321.

parte del Estado, no sólo ser «pasivamente» igual para todos (igualdad formal), sino una actuación deliberada con el objetivo de producir igualdad entre los individuos. La actuación igualitaria de los poderes públicos cumplirá el mandato constitucional —sin destruir la libertad establecida en el mismo enunciado; esto es, sin degenerar en igualitarismo impuesto desde el poder— cuando la igualdad sea subjetivamente percibida como real por los destinatarios del poder y no limitadora de su libertad. Un equilibrio de esta naturaleza equivale a dotar a la sociedad de una amplia y eficaz estructura de igualdad de oportunidades.

En el cumplimiento de la materialidad de la libertad e igualdad, se crean los supuestos que posibilitan la integración política, social y cultural exigida por el art. 9.2 CE *in fine*.

III.2. La democraticidad del Estado de Derecho

Democracia, en un sentido genérico, significa que el poder político lo ejerce la propia colectividad, debido a que la soberanía se residencia en el pueblo. Sin embargo, en un sentido operativo, democracia sólo es posible como democracia representativa. En esta acepción el poder político ya no lo ejerce la propia colectividad, sino un número reducido de personas en condición de delegados de aquélla. La democracia representativa es así la forma política en la que los titulares del poder lo ejercen por el consentimiento de los gobernados, que son los que designan y apoderan a aquellas personas para que, por tiempo prefijado, ejerzan la potestad soberana.

La estructura de legitimación de la democracia representativa exige entonces, lógicamente, el reconocimiento de la capacidad de delegación política a todos los ciudadanos. A diferencia de los sistemas representativos censitarios, propios de los regímenes liberales, la representatividad democrática extiende el derecho de sufragio a todos los ciudadanos. La democracia representativa tiene como uno de sus rasgos distintivos el derecho universal de sufragio.

De esta estructura del mandato representativo se deduce una serie de evidencias, que en su día apuntara brillantemente Jouvenel. La primera de ellas es que, si el poder ejercido por los titulares de los órganos estatales se funda en un derecho de libertad de los gobernados, entonces, en la democracia representativa, el poder del Estado se identifica con la libertad de los ciudadanos. La segunda consiste en que, si el fundamento legitimador del poder estatal es la libertad del pueblo, dicho poder se hace incuestionable. Un poder emanado de una fuente inobjetable, no es susceptible de limitación. Aún podría decirse que cuanto mayor y más intenso es el poder de los titulares que lo ejercen, mayor es, paradójicamente, la libertad de los que lo sufren ⁷³.

La argumentación es ciertamente esquemática, pero proporciona, no obstante, una explicación lógica a un hecho constatable: la expansividad del poder de las

⁷³ Véase B. JOUVENEL, *Le Pouvoir*, París, 1972, pp. 232 ss.

magistraturas democráticas. Es, precisamente, la amenaza inherente a esta tendencia lo que impulsará la aparición de dos instituciones esenciales del constitucionalismo moderno: la Constitución normativa y la jurisdicción constitucional ⁷⁴

Todos estos elementos, que son claves tanto del principio democrático como del constitucionalismo moderno, concurren en el proceso constituyente norteamericano. De los debates de la Convención de Filadelfia que elaboró la Constitución federal de 1787, y de los escritos en defensa de la misma de Hamilton, Jay y Madison, recogidos en el volumen *The Federalist*, se deduce que uno de los puntos de mayor relevancia en la discusión, si no el de máxima, lo constituyó la búsqueda de compatibilidad de la democracia con la garantía de las libertades individuales ⁷⁵. Se planteaba la necesidad de limitar al legislador democrático en bien de los derechos individuales, pues era de aquél de donde provenía la mayor amenaza para la libertad. Como señalara uno de los constituyentes «*If the legislative authority be not restrained, there can be neither liberty nor stability*» ⁷⁶. Para los constituyentes norteamericanos el peligro para el orden constitucional que estaban construyendo, provenía del carácter expansivo del poder legislativo ⁷⁷. Temor que se fundaba en las experiencias habidas con las Constituciones de los Estados, algunas de las cuales ya tenían entonces 10 años de existencia. Constituciones en las que la cuasimnipotencia de las Asambleas legislativas desencadenó un atropello permanente de las libertades individuales. Refiriéndose a ello, dirá Wilson «*we have seen the Legislatures in our own country deprive the citizen of Life, of Liberty and Property, we have seen Attainders, Banishments and Confiscations*» ⁷⁸.

La cuestión era establecer el procedimiento que permitiese vincular los poderes de la Asamblea legislativa. Los constituyentes norteamericanos la solucionarán fijando expresamente los poderes legislativos del Congreso en una Constitución con carácter normativo, rígida y, por tanto, vinculante para el legislador ⁷⁹. Cualquier actuación del Congreso contraria a la Constitución o más allá de las potestades atribuidas por ella, es un acto nulo ⁸⁰. Nulidad que, al tratarse de un

⁷⁴ La relación de causalidad estructural entre el principio democrático y la jurisdicción constitucional la expuse en «Los fundamentos socio-políticos de la jurisdicción constitucional», comunicación presentada al Congreso anual de la Asociación Española de Ciencia Política y Derecho Constitucional celebrado en Albacete en 1987. Comunicación recogida en la *Revista de Derecho de la Universidad de Castilla-La Mancha* de 1989.

⁷⁵ Véase R. BERGER, *Congress v. The Supreme Court*, Massachusetts, 1969, p. 8.

⁷⁶ «Si la autoridad legislativa no se encuentra limitada, no habrá ni libertad ni estabilidad» (Véase M. FARRAND (comp.), *The Records of the Federal Convention*, New Haven, 1911, vol. I, p. 254).

⁷⁷ Véase Ch. G. HAINES, *The Role of the Supreme Court in American Government and Politics*, 2 vols., Nueva York, 1960, vol. I, p. 208.

⁷⁸ «Hemos visto a las legislaturas en nuestro país privar a los ciudadanos de la vida, de la libertad y de la propiedad; hemos visto leyes sancionadoras con efectos retroactivos (Attainders), destierros, confiscaciones» (M. FARRAND, ob. cit., vol. II, p. 76).

⁷⁹ E. GARCÍA DE ENTERRÍA ha expuesto en dos memorables trabajos («La Constitución como norma jurídica», ob. cit., y *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, 1981) el valor normativo propio que la Constitución, como ley suprema del país, tenía para los constituyentes norteamericanos.

⁸⁰ «Todo acto de la autoridad delegada, contrario al tenor de la comisión bajo la que se ejerce, es

acto jurídico fundado en una norma jurídica (Constitución), corresponde declarar a los jueces, concretamente, a la máxima instancia judicial: el Tribunal Supremo federal.

La jurisdicción constitucional, inaugurada por el constitucionalismo norteamericano, es una consecuencia rigurosa de la dimensión jurídica que instaura la Constitución y de la competencia general que, en cuestiones jurídicas, corresponde a los jueces. Como señalara Hamilton «*The interpretation of the laws is the proper and peculiar province of the courts*»⁸¹. No basta con fijar los límites que el legislador no puede traspasar, se precisa además una autoridad sancionadora que dote de efectividad a la fuerza normativa de la Constitución⁸².

De lo anteriormente dicho podemos y debemos concluir que, en el constitucionalismo moderno, hay que adscribir al principio democrático, por un lado, los elementos que lo articulan y, por el otro, los institutos constitucionales cuyo surgimiento impulsa su recepción.

La democraticidad del Estado de Derecho del art. 1.1 CE abarca, entre los elementos del primer grupo, a los siguientes:

1. El reconocimiento del fundamento jurídico-político que sustenta al principio democrático o, lo que es lo mismo, el reconocimiento de la soberanía popular del art. 1.2 CE⁸³.

2. El establecimiento de los cauces y procedimientos que articulan la democracia representativa.

2.1. La representatividad política (art. 23.1 CE).

2.2. El sufragio universal (art. 23.1 CE).

2.3. El mandato representativo (deducible de la prohibición expresa de su contrario, el mandato imperativo en el art. 67.2 CE).

2.4. Reconocimiento de los partidos políticos, como cauces integradores de la participación ciudadana (art. 6 CE).

En el segundo grupo se incluyen aquellos institutos jurídicos, cuyo acceso a los ordenamientos constitucionales es consecuencia directa de la recepción del princi-

nulo. Por tanto, ningún acto legislativo contrario a la Constitución puede ser válido». HAMILTON, *The Federalist* (Ensayo 78), New Haven, 1937, p. 505.

⁸¹ «La interpretación de las leyes es la provincia propia y peculiar de los tribunales». HAMILTON, *The Federalist*, Ensayo 78, ob. cit., p. 508.

⁸² No es posible comentar aquí en detalle en qué medida el principio democrático y la capacidad ilimitable de decisión con que legitima al legislador, puede hacer estallar en todo momento la unidad del ordenamiento constitucional. Es algo que ya ocurrió con la Constitución de Weimar de 1919, donde el legislador democrático no tenía ante sí una Constitución entendida como norma suprema, ya que no era rígida. La unidad de la Constitución, entendida como principio constitucionalizador, es el criterio operativo con el que el Tribunal Constitucional la preserva o reconstruye ante las irrupciones transformadoras y/o destructoras del legislador. La unidad de la Constitución es, así, el criterio heurístico por excelencia.

⁸³ En el reconocimiento de la soberanía popular equiparada a la soberanía nacional (reproducción parcial del art. 1.3 de la Constitución francesa de 1958), el art. 1.2 CE elude elegantemente una contraposición doctrinal hoy día irrelevante.

pio democrático en las Constituciones. Institutos cuya misión es neutralizar la amenaza para los derechos y libertades individuales, que deriva del superávit legitimador que aquel principio confiere al poder legislativo. A este grupo pertenecen en la Constitución española:

1. La supremacía normativa de la Constitución o, en otros términos, la Constitución entendida como límite objetivo a la actuación de los poderes públicos y, en especial, del poder legislativo (art. 9.1 CE).

2. El Tribunal Constitucional, cuya jurisdicción tiene como objeto primordial dotar a la normatividad de la Constitución de eficacia sancionadora (título IX CE).

III.3. La socialidad del Estado de Derecho

La determinación «social» del Estado de Derecho que han incorporado los textos constitucionales de la segunda posguerra, planteó y sigue planteando problemas de conceptualización a la teoría constitucional. Las posiciones doctrinales abarcan todas las opciones posibles, desde la posición de Forsthoff, para quien las determinaciones de *juridicidad* y de *socialidad* del Estado son hasta tal punto antitéticas, que resulta imposible dotar al concepto de Estado social de Derecho de un contenido coherente⁸⁴, hasta las de Hesse, para quien *socialidad* y *juridicidad* del Estado, lejos de contraponerse, configuran una entidad unitaria⁸⁵.

Aunque es, hoy día, una polémica que, en esta radicalidad, se encuentra superada, no obstante persisten las dificultades para la teoría, a la hora de aportar una definición adecuada de la *socialidad* que la Constitución predica del Estado de Derecho.

La noción de socialidad del Estado suele centrarse, en las distintas interpretaciones, en los aspectos prestacionales y asistenciales que recaen en el Estado de las sociedades industriales. Desde las definiciones propuestas del concepto de Estado social en la primera polémica doctrinal, durante los años cincuenta en Alemania, hasta las interpretaciones actuales, el Estado social viene siendo entendido como el compromiso «positivo» contraído por el Estado respecto de los sectores más desfavorecidos e ignorados por el desarrollo de las modernas sociedades industriales. La *socialidad* del Estado responde así a la necesaria intervención estatal, como factor corrector de los desajustes y desigualdades producidos por la dinámica socioeconómica.

Es ésta una óptica conceptual a la que subyace la identidad entre *materialidad* y *socialidad* del Estado de Derecho⁸⁶. El art. 9.2 CE deviene así la concreción

⁸⁴ «La mitad de un Estado de Derecho y la mitad de un Estado social no originan un Estado social de Derecho. Con ello se afirma que no existe solución de compromiso alguna» (E. FORSTHOFF, «Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates», en E. FORSTHOFF (comp.), *Rechtsstaatlichkeit...*, cit., p. 173).

⁸⁵ Véase K. HESSE, ob. cit., p. 566.

⁸⁶ Con toda claridad lo ha visto así ÁLVAREZ CONDE, para quien con la Ley Fundamental de Bonn de 1949, se inicia un resurgir del concepto de Estado material de Derecho en la expresión «Estado social de Derecho». Véase A. CONDE, ob. cit., p. 35.

normativa de la *socialidad* que el art. 1.1 CE predica del Estado de Derecho ⁸⁷. La identificación de ambas determinaciones (socialidad y materialidad del Estado de Derecho) es una consecuencia obligada, siempre que por socialidad del Estado se entienda la incidencia e intervención estatales en el funcionamiento y estructura del orden socioeconómico. Sin embargo, es éste un entendimiento unilateral, una reducción indebida de la síntesis entre Estado y sociedad del Estado social de Derecho en favor de la preeminencia estatal. Resulta más ajustado entender bajo Estado social de Derecho la interdeterminación entre Estado y sociedad ⁸⁸, en la que Estado y sociedad forman un todo. Así entendido, no puede postularse el orden socioeconómico como algo previo al orden juridicopolítico. Ambos forman una entidad compacta, en la que acción juridicopolítica tiene capacidad conformadora del orden socioeconómico y éste, a su vez, posee una fuerza propia de regulación espontánea capaz de establecer, tanto sistemas ordenados paralelos a los legales (mercados negros, economías sumergidas), como sistemas ordenados complementarios de aquéllos, cuando éstos tienen vacíos o adolecen de insuficiencias (los usos y costumbres comerciales han ido tradicionalmente por delante de las codificaciones mercantiles) ⁸⁹. Por todo ello, la forma actual del Estado de Derecho es el Estado *social* de Derecho, cuyo signo distintivo es, como señala Ipsen, la «constitucionalización de la sociedad» ⁹⁰.

Es en este punto donde se observa la inflexión más importante del ordenamiento juridicopolítico de las sociedades modernas. De aquellos conceptos que han presidido el desarrollo de los ordenamientos juridicopúblicos modernos (Estado, sociedad, Constitución), es en la actualidad el concepto de Constitución el que asume la posición más relevante, en tanto que estatuto jurídico fundamental del Estado y de la sociedad. El Estado, como veíamos más arriba, es sólo uno de los aspectos de la *res pública* construida por la Constitución. La centralidad del concepto de Constitución deriva de su condición de «norma abierta», no sólo por la estructura abierta de sentido que le confiere la constitucionalización de los valores superiores ⁹¹ sino también por la apertura que al concepto de Estado de Derecho imprime la constitucionalización de la sociedad del mismo. Las Constituciones modernas no buscan deslindar el ámbito de la sociedad respecto del estatal. Su objetivo es, más bien, la integración de los conceptos de Estado y sociedad, superando así la noción liberal de Constitución ⁹². Integración en la que el

⁸⁷ Para VILLAR PALASÍ el Estado social de Derecho que la Constitución española propone «plasma en el art. 1.1 de nuestra Constitución, como enunciado que deberá ser llenado de contenido a partir del mandato que figura en el art. 9.2.» (J. L. VILLAR PALASÍ y E. SUNÉ LLINAS, ob. cit., p. 321).

⁸⁸ Véase D. SCHINDLER, *Verfassungsrecht und soziale Struktur*, Zurich, 1950, p. 62.

⁸⁹ Véase D. SCHINDLER, *Verfassungsrecht...*, cit., pp. 70 ss.

⁹⁰ H. P. IPSEN, «Über das Grundgesetz», en E. FORSTHOFF (comp.), ob. cit., p. 23.

⁹¹ FORSTHOFF hablará al respecto, con pesar, del carácter «abierto» que así adquiere el derecho constitucional, a expensas de su carácter normativo (véase R. FORSTHOFF, «Die Umbildung des Verfassungsgesetzes», en *Festschrift für C. Schmitt*, p. 55).

⁹² Véase H. RIDDER, *Die soziale Ordnung des Grundgesetzes*, cuyo concepto de «Constitución global» (*Gesamtverfassung*) supone el establecimiento de las pautas de integración entre Estado y sociedad.

concepto de Estado está definido como Estado de Derecho y el concepto de sociedad entendido en toda la diversidad de sus manifestaciones, por contradictorias que fueren entre sí, es decir, como una sociedad plural ⁹³.

Concurre aquí la condición axiológica que la Constitución confiere al «pluralismo político» en el art. 1.1, con la condición «social» que impone al Estado de Derecho. Condición esta última coincidente con el reconocimiento y protección de la pluralidad de manifestaciones inherente al concepto de sociedad. La Constitución, en tanto que norma abierta, es la formalización juridicopolítica de la pluralidad social (Estado social de Derecho). Ello postula un Derecho constitucional de alternativas. Un Derecho constitucional creador de institutos y procedimientos que canalicen el pluralismo social existente en alternativas juridicopolíticas operantes ⁹⁴. Así parece percibirlo el Tribunal Constitucional, para quien la sociedad del Estado de Derecho significa la implicación del Estado en las contradicciones y conflictos sociales que «el Estado no puede excluir, pero a los que sí puede y debe proporcionar los adecuados cauces institucionales» ⁹⁵.

De acuerdo con lo expuesto, la socialidad del Estado de Derecho de la Constitución española no se refiere a la condición prestacional del Estado, ni tampoco a la idea de Estado planificador de la economía o redistribuidor de la riqueza. Estas modalidades de Estado se contemplan en otras partes de la Constitución. Concretamente, el concepto de Estado prestacional, entendido como Estado de la «justicia social», coincide con el Estado *material* de Derecho que la Constitución recoge en su art. 9.2, más los aspectos del Estado contemplados en los artículos 131 (planificación) y 40.1 (redistribuidor) de la Constitución.

Por socialidad del Estado de Derecho habrá de entenderse una determinación del mismo, distinta de aquellas propuestas en otros apartados de la Constitución. Socialidad del Estado de Derecho supone así un compromiso del Estado para con la sociedad en su conjunto, que es lo mismo que decir para con toda la diversidad de manifestaciones que la componen, sin preferencia por ninguna de ellas. Sociedad implica aquí la «neutralidad activa» del Estado respecto de las diversas manifestaciones sociales singularmente consideradas e, igualmente, un compromiso del Estado respecto de la pluralidad social en cuanto tal.

Consiguientemente la socialidad propugnada por la Constitución obliga al Estado a preservar y fomentar la pluralidad en todas sus formas (cultural, ideológica, confesional, educativa, informativa, ...), impidiendo toda tendencia monopo-

⁹³ La socialidad que la Constitución impone al concepto de Estado de Derecho, supone el compromiso del Estado con toda la sociedad, no con sectores concretos de la misma. El Estado habrá «de propiciar con su poder el progreso social y económico de *todos* sus integrantes» (L. v. STEIN, *Gegenwart und Zukunft der Rechts- und Staatswissenschaften Deutschlands*, Stuttgart, 1876, p. 215). La *socialidad* del Estado no puede significar la intervención selectiva de éste en favor de sectores determinados de la sociedad. Esta orientación de la actuación pública se corresponde antes con la *materialidad* del Estado de Derecho.

⁹⁴ Véase P. HÄBERLE, «Verfassungsinterpretation als öffentlicher Prozess - ein Pluralismuskonzept», en *Verfassung als...*, cit., pp. 122 ss.

⁹⁵ STC de 8 de abril de 1981.

lística en cualquiera de estos ámbitos sociales, toda vez que ello conllevaría una desaparición de opciones y, por tanto, una destrucción de sociedad. El Estado ha de velar porque la concurrencia de ofertas alternativas en cada ámbito de la sociedad sea, no solo posible, sino máxima.

IV. Principio de organización territorial

IV.1. Principio de unidad nacional y territorial

El principio de unidad tiene en la Constitución española dos vertientes. La primera se sustancia en la invocación de la unidad como un hecho irrenunciable de la existencia nacional (art. 2 CE). En la segunda, la unidad es, conjuntamente con la autonomía, el criterio operativo básico en la construcción de la estructura territorial del ordenamiento constitucional.

En cuanto a la primera acepción del principio de unidad, entendido como la unidad de poder mínima sobre la que se asienta todo Estado posible, la solemne declaración de su existencia inquebrantable adolece en la Constitución española de una desafortunada formulación. Decir, como afirma el art. 2 CE, que la «Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española» es, como sostuvo el diputado Raventós en los debates de la Comisión Constitucional, situar la «unidad nacional» fuera de la Constitución ⁹⁶. Las consecuencias que derivan de una decisión de esta naturaleza, adoptada a instancias del grupo de UCD en la Asamblea constituyente y en formulación expresa de su ponente Herrero de Miñón —«la nación está antes y por encima de la Constitución» ⁹⁷—, están lejos de haberse agotado. Ello es así porque, como argumentara en precisos términos jurídicos el ponente del grupo socialista en la Comisión Constitucional diputado Peces-Barba, retomando la propuesta de enmienda de su compañero de grupo diputado Raventós, «la supresión del “se” y la afirmación del “fundamenta” no tiene nada que ver con intentos de crear ahora la Nación, sino, simplemente intenta dar una formulación jurídica correcta, porque desde el punto de vista jurídico, señoras y señores Diputados, desde el punto de vista normativo, no hay nada antes ni por encima de la Constitución, solamente los hechos con relevancia

⁹⁶ El diputado RAVENTÓS afirmará, en buena lógica, que no es lo mismo decir «la Constitución *fundamenta*» que «la Constitución *se fundamenta*». En el último caso se admite que la Ley fundamental ha de fundamentarse en algo previo a ella «tal afirmación se refiere a una realidad social y política previa, algo que Cánovas no hubiera vacilado en considerar como Constitución interna de España [...]». La consecuencia jurídica de reconocer en la propia Constitución que ésta tiene un fundamento social y político fuera de ella es, paradójicamente, que la misma Constitución carece de fundamento» (*La Constitución española-Trabajos parlamentarios*, t. I, Madrid, Publicaciones de las Cortes Generales, 1980, p. 2 299).

⁹⁷ *La Constitución española-Trabajos parlamentarios*, cit., p. 2 307.

normativa o el poder, en este caso, o el poder constituyente o el poder de la fuerza»⁹⁸.

La disyuntiva estaba claramente planteada: o la «unidad nacional» es constituida por el poder constituyente y, por tanto, forma parte del orden creado y amparado por la Constitución y la partícula «se» debe suprimirse del art. 2 CE, o dicho artículo queda invariado y la «unidad nacional» es una cuestión de hecho al margen del derecho constitucional, cuya definición dependerá en todo momento de la correlación de fuerzas existentes.

La formulación definitiva del art. 2 CE ha adoptado la segunda opción. Con ello se viene a decir que la «unidad de la nación española» (donde se incluye la doble cuestión: qué sea la «nación española» y qué deba entenderse por «unidad» de la misma) es algo cuya definición no puede efectuarse desde parámetros constitucionales, sino extraconstitucionales. En qué medida esta formulación del art. 2 CE deja irresoluto el problema de la secesión deriva de que este artículo la abandona a una constelación regida por factores de hecho, pero no de derecho.

Con independencia de las consideraciones que pueda sugerir la forma en que el art. 2 CE desconstitucionaliza la unidad nacional, el principio de unidad territorial posee un evidente significado intraconstitucional. Es un requisito lógico previo para la construcción de un ordenamiento juridicopolítico complejo como el español. El *prius* lógico que se afecta al principio de unidad territorial, es consecuencia inmediata del principio de autonomía que, en tanto que principio activo, cumple la función arquitectural básica en la organización provincial y territorial del ordenamiento constitucional, hasta el punto de que el Estado español puede quedar definido por la expresión de «Estado autonómico».

Pero con ello no se reduce el principio de unidad territorial a la condición de mero trasfondo sobre el que operaría el principio autonómico. El principio unitario es también un principio activo, en tanto que fundamento lógico de todas aquellas proyecciones institucionales y funcionales que exigen una actuación en clave unitaria del Estado. En este sentido, el principio unitario informa la condición del Estado español como sujeto de Derecho internacional, la unidad del espacio político, la unidad económica y la unidad jurisdiccional⁹⁹.

Centrándonos en los criterios operativos por los que se articula el ordenamiento autonómico del Estado, al principio unitario corresponde la condición de *prius* lógico, de marco general y límite último de la efectividad del principio autonómico. Esta condición general del principio de unidad territorial se encuentra perfilada ya en la primera jurisprudencia del Tribunal constitucional: «la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía —y aun este poder tiene sus límites— y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede

⁹⁸ *La Constitución española-Trabajos parlamentarios*, cit., p. 2 305.

⁹⁹ Véase L. SÁNCHEZ AGESTA, «Artículo 2.º», en O. ALZAGA, *Comentarios...*, cit., vol. I, pp. 141-142; E. ÁLVAREZ CONDE, ob. cit., pp. 63-64.

oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido»¹⁰⁰.

La condición de *prius* lógico y organizativo que, en el Estado autonómico, corresponde al principio unitario, explica la posición constitucional de aquellos órganos que lo titulan y de las facultades que ostentan, ya que «el principio de unidad conecta con la idea de interés general que sirve de criterio para distribuir competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas»¹⁰¹.

El principio unitario actúa en tres sentidos en la organización del Estado autonómico: es requisito previo para la existencia de la autonomía y, a su vez, es límite para la configuración de las Comunidades Autónomas. Por último, la unidad es el fundamento de los poderes y atribuciones que corresponden a los órganos estatales que titulan dicha unidad.

En tanto que principio, la unidad territorial es una declaración abstracta, cuya fuerza normativa exige concreciones en el propio ordenamiento constitucional. En estas concreciones constitucionales (el «interés respectivo» del art. 137; el «equilibrio económico» del art. 138.1; la «igualdad en las distintas partes del territorio» del art. 139.1; la «libre circulación» del art. 139.2) se plasman efectos concretos del principio unitario, en el sentido de limitaciones a las potestades autonómicas. Pero el principio unitario no sólo se concreta en efectos limitativos de las potestades autonómicas, sino también en habilitaciones concretas a los órganos centrales. A través de estas últimas se pretende garantizar que determinadas cuestiones tendrán una regulación unitaria y, por tanto, común para todos los ciudadanos, con independencia de en qué Comunidad Autónoma concreta residan. Se trata de aquellas cuestiones directamente vinculadas al interés general.

El problema se traslada ahora a la determinación del cual sea el contenido del «interés general», entendido aquí como el «interés respectivo» del Estado en tanto que entidad unitaria, frente al «interés respectivo» de los entes territoriales (Ayuntamientos, Provincias y Comunidades Autónomas) que, según el art. 137 CE, lo integran. Tarea de difícil cumplimiento, ya que como ha señalado el Tribunal Constitucional, la concreción del respectivo interés «en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio»¹⁰².

¹⁰⁰ STC de 2 de febrero de 1981.

¹⁰¹ S. MUÑOZ MACHADO, *El derecho público de las Comunidades autónomas*, 62 vols., Madrid, 1982, vol. I, p. 183.

¹⁰² STC de 2 de febrero de 1982.

IV.2. Principio de autonomía

La Constitución española contempla la autonomía en sus dos vertientes operativas: como un derecho dispositivo de las nacionalidades y regiones (art. 2 CE) y como un criterio general de organización territorial (art. 137 CE).

En tanto que derecho, supone una pretensión eventualmente ejercitable por actos de voluntad de las nacionalidades y regiones, como se plasma en el art. 2 CE. No está contemplado con este carácter en el caso de los municipios y provincias, cuya autonomía se fundamenta en el art. 137 CE. La autonomía no tiene la misma naturaleza cuando se predica de las Comunidades Autónomas o de los entes locales. La autonomía que la Constitución confiere a las provincias y municipios no tiene condición de derecho dispositivo, sino que se agota en la plasmación de un principio general de organización.

Como criterio general de organización, la autonomía es un principio objetivo del ordenamiento constitucional y, como tal, predicable por igual de todas las entidades a las que la Constitución garantiza un ámbito autonómico propio. El concepto de autonomía, entendido como criterio general de organización «alude a una estructura, una definición de órganos y una delimitación de competencias»¹⁰³. Aunque contenido, naturaleza jurídica y garantía constitucional a la autonomía divergen sustancialmente cuando ésta se predica de unos titulares (nacionalidades/regiones), o de otros (provincias y municipios), no obstante, para todos ellos, el concepto de autonomía es susceptible de una acepción común a todos ellos en tanto que atribución de competencias propias de autogobierno. Será el grado de autogobierno de la entidad autonómica el que variará en función de la amplitud con que se perfile la autonomía en cada caso o, lo que es lo mismo, en función de la relevancia juridicopolítica que la entidad en cuestión tenga para el ordenamiento constitucional. Es una correlación contenida en el art. 137 CE, donde se conecta la autonomía o, más precisamente, el *quantum* de autonomía a la dimensión de los intereses propios, para cuyo regimiento la entidad habrá de disponer de un nivel de autogobierno proporcional a aquella dimensión. Así lo entiende el Tribunal Constitucional, para quien «el art. 137 CE delimita el ámbito de estos poderes autónomos, circunscribiéndolos a la gestión de sus respectivos intereses, lo que exige que se dote a cada ente de las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo»¹⁰⁴.

La proporcionalidad con la que la Constitución contempla la autonomía que confiere a las distintas entidades, permite diferenciar en ella, según sean sus destinatarios, dos tipos de autonomía cualitativamente diferenciadas: la autonomía territorial o regional y la autonomía local.

¹⁰³ L. SÁNCHEZ AGESTA, ob. cit., p. 124.

¹⁰⁴ STC de 2 de febrero de 1981.

1. *Autonomía territorial*

Por autonomía territorial se entiende aquella cuyos titulares son «nacionalidades y regiones», que sustancian esta condición que la Constitución les ofrece bajo la forma de Comunidades Autónomas a través de los correspondientes Estatutos de autonomía.

Se trata de autonomía cualitativamente superior a la autonomía administrativa. La naturaleza de los intereses propios que, en este caso, entran en juego exige, para su adecuado regimiento, capacidad «política» de decisión o, lo que es lo mismo, potestad normativa de rango legal.

La naturaleza «política» que tiene la autonomía regional o territorial, implica el máximo nivel de decisión de la entidad territorial todavía compatible con la unidad estatal de la que forman parte. Por ello mismo, sólo referida a las Comunidades Autónomas es posible definir la autonomía como «potestad de dotarse de un ordenamiento entero y propio»¹⁰⁵. Así entendida, la autonomía supone admitir, dentro de un ordenamiento primario y superior, la existencia de ordenamientos singulares, que articulan potestades acordes a las necesidades de la realidad jurídica que sustancian. Se trata de la autonomía de las nacionalidades y regiones del art. 2 CE que «forma parte de los principios políticos fundamentales definitorios del régimen político»¹⁰⁶ y que, como tal, se encuentra protegida por la mayor rigidez de Título preliminar, lo que no ocurre con la autonomía garantizada a los municipios y provincias.

El carácter «político» de este tipo de autonomía significa la posibilidad abierta a las Comunidades Autónomas, para el establecimiento de criterios de actuación distintos de los que informan la actuación de los órganos estatales, para «elaborar, articular y aplicar una orientación política distinta de la de los órganos del Estado»¹⁰⁷. Nos encontramos entonces con una modalidad del concepto de autonomía, al que es inherente el reconocimiento de poderes legislativos y de dirección política.

2. *Autonomía local*

Por autonomía local se entenderá, a diferencia de la autonomía territorial, el reconocimiento de aquellos intereses propios de las corporaciones locales, para cuyo regimiento la Constitución no considera preciso la atribución de facultades «políticas» de decisión. Consiguientemente, el autogobierno de las corporaciones locales no precisa de la creación de un ordenamiento propio. Por el contrario,

¹⁰⁵ S. MUÑOZ MACHADO, ob. cit., vol. I, p. 169.

¹⁰⁶ G. TRUJILLO, «Comentarios a la organización territorial del Estado», en *La Constitución Española. Edición comentada*, Madrid, CEC, 1979, p. 276.

¹⁰⁷ M. SOSPEDRA, *Aproximación al Derecho constitucional español*, Valencia, 1980, p. 82.

aquéllas ven debidamente cumplido su derecho a la autonomía, como una concreción del principio general de organización territorial establecido en el art. 137 CE. Ello confiere a la autonomía local el carácter de una autonomía de rango administrativo, sustanciada, como señala el Tribunal Constitucional en Sentencia de 28 de julio 1981, en un derecho de participación de los órganos de las comunidades locales en los asuntos que las atañen.

La recepción de la autonomía local en la Constitución la dota de una auténtica «garantía institucional», ya que, como señala el Tribunal Constitucional, hace de ella un elemento arquitectural indispensable del orden constitucional, cuya estructura organizativa deja «al legislador ordinario al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza»¹⁰⁸. A diferencia de lo que ocurre con las Comunidades Autónomas, cuya regulación no se remite al legislador ordinario, sino que se recoge en la propia Constitución.

¹⁰⁸ STC de 28 de julio de 1981.

8. El modelo parlamentario en la Constitución española de 1978

JUAN LUIS PANIAGUA SOTO

I. Precedentes

La Constitución española de 1978 se funda principalmente en los acuerdos a que llegan las fuerzas políticas con representación parlamentaria, sobre una fuerte dosis de pragmatismo y voluntad de resolver, pacíficamente, los serios problemas que se arrastran desde los orígenes de nuestra moderna historia constitucional. Así pues, si hubiéramos de señalar un precedente fundamental habría que buscarlo —en sentido negativo— en lo que no queríamos volver a construir; es decir, una Constitución impuesta por media España a la otra media.

Este pragmatismo tiene su explicación, a juicio de muchos, tanto en el desarrollo económico y social alcanzado en nuestro país durante los años sesenta, como en el largo período de diálogo político «preconstituyente» en el que se encontraron las izquierdas con las fracciones más evolucionistas de la derecha (de ámbito nacional y regionales o nacionalistas) y, por fin, por el agotamiento del aparato franquista, tan intenso al menos como el agotamiento de las fuerzas de la oposición al Régimen y, especialmente del PCE.

Hay pues un sentido utilitario que preside todos los debates y que aleja a los constituyentes de los grandes principios ideológicos acercándolos por el contrario a fórmulas transaccionales y de consenso.

Sobre la base de este clima general y si se exceptúan algunos episodios más gesticulares que sinceros (salvo la posición del PNV en la fase final) el debate constituyente se centró, en lo que se refiere a las relaciones interorgánicas, en lograr altas cotas de gobernabilidad. Puede decirse que los títulos III, IV y V están presididos por ese fundamental objetivo, además de estar muy influenciados por: *a.* la cultura política antiparlamentaria en la que tanto insistió la propaganda franquista y *b.* los movimientos conservadores del constitucionalismo de la segunda posguerra y en especial el de la Ley de Bonn y el de la V República francesa.

Llegamos pues al proceso constituyente en un momento en que Europa discurre por modelos parlamentarios fuertemente «frenados» de acuerdo con técnicas racionalizadoras que se centran las más de las veces en limitar o circunscribir el papel del Parlamento al de mero «cirineo político» del gobierno ¹.

Dicho esto, puede afirmarse que la inspiración de nuestros constituyentes se concentró de manera especial:

a. En el orden interno: nuestro constitucionalismo histórico y técnicas de producción de estabilidad gubernamental.

b. En el orden comparado internacional: el contexto europeo y de forma especial ciertos temas de la Ley de Bonn, de la V República francesa y de la Constitución italiana.

I.1. Las claves del parlamentarismo racionalizado europeo

La crisis del período de entreguerras, las experiencias de la República de Weimar y nuestra propia Constitución de 1931 influyen de manera considerable en el constitucionalismo europeo de la segunda posguerra completándose un período de revisión que tendrá como objetivo dotar de altas cotas de funcionalidad a los sistemas políticos y en especial dotar al gobierno y su presidente de instrumentos de gobernabilidad. Lograr gobiernos de legislatura será uno de los objetivos que se persiguen frente a la inestabilidad de los años veinte y treinta.

Limitar el poder del Parlamento o más exactamente, limitar su capacidad de intervenir e interferir en la política del Ejecutivo será el medio más generalizado para el logro de dicho objetivo.

Junto a estos dos aspectos, el tercero que se implanta con fuerza es el establecimiento de Tribunales Constitucionales a los que se dota de competencias para velar por la supremacía de la Constitución, así como para dirimir conflictos de competencias entre órganos del Estado y velar por los derechos de los ciudadanos.

Estos tres aspectos que inciden directamente en la caracterización del moderno parlamentarismo, estarán acompañados por otras importantes mutaciones deriva-

¹ Esta expresión fue usada por M. CUEVAS Y CUEVAS en «Las Comisiones Permanentes en los parlamentos de Francia y España», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, t. 147, año 1925. Se corresponde con la reflexión abierta sobre las mutaciones en los regímenes parlamentarios, durante el período de entreguerras, y muy especialmente sobre el papel de los parlamentos.

das de la general aceptación de un amplio espacio de actuación al Estado en el ámbito económico y social.

I.2. Los antecedentes inmediatos en España. Ley para la Reforma Política. Trabajos Parlamentarios. El influjo de 1977-1978

Desde los caracteres básicos apuntados que consideramos comunes y generales al moderno parlamentarismo, aunque con incidencia y rasgos peculiares de cada sistema, en España, además, se van a dar los condicionantes propios de cuarenta años de una Administración autoritaria y de una transición política pactada entre el franquismo y las fuerzas políticas democráticas, y todo ello bajo la atenta mirada de la Europa comunitaria y de los EE UU de América.

La transición política se desarrolla en un pacto constituyente que incorpora al régimen político las pautas de una Monarquía parlamentaria fuertemente racionalizada y de un Estado descentralizado políticamente en Comunidades Autónomas.

El proceso constituyente puede analizarse en dos tiempos: el primero que arranca del primer gobierno del presidente Suárez, en julio de 1976, bajo las leyes orgánicas del franquismo, y que comprende la aprobación por las Cortes Orgánicas de la Ley para la Reforma Política (el llamado «hara kiri» político del Movimiento-institución), ratificado en el Referéndum de 15 de diciembre de 1976 y el segundo que comienza con las elecciones generales del 15 de junio de 1977, las Cortes «constituyentes» y la aprobación de la Constitución en diciembre de 1978. Solamente considerado así puede entenderse el complejo sistema «evolucionista» de una legalidad a otra, aunque en realidad se considere que la democraticidad del nuevo régimen político arranque del 15 de junio de 1977, es decir, desde unas Cortes «ordinarias» según la convocatoria, que devienen por explícito compromiso de los partidos en constituyentes.

Sin adentrarnos en mayores profundidades sobre el carácter de nuestro proceso constituyente ² señalaremos que, en la primera fase apuntada, la Ley para la Reforma Política introduce, ya en 1976, elementos que permanecerán inmutables y se mantendrán bajo una forma idéntica o muy similar en nuestro texto constitucional de 1978. Por seguir circunscribiéndonos al marco institucional, que incide directamente en los caracteres de nuestro régimen parlamentario, el bicameralismo será un elemento que permanece, aunque suprimiendo la existencia de los cuarenta senadores de designación real. Ya se encuentran en la Ley para la Reforma Política

² Empieza a ser abundante la literatura sobre el proceso propiamente constituyente. Por su especial protagonismo remitimos al lector interesado a las observaciones y comentarios de ANTONIO HERNÁNDEZ GIL, primer presidente de las Cortes de la transición, en *El cambio político español y la Constitución*, Barcelona, Planeta, 1982, pp. 281 ss. Véase también del mismo autor, *La Constitución y su entorno*, t. 7 de sus *Obras completas* en Madrid, Espasa Calpe, 1988, pp. 181 ss. Pueden verse igualmente los comentarios de EMILIO ATTARD, presidente de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados en su obra *La Constitución por dentro*, Barcelona, Argos Vergara, 1983.

una cierta representación de «las entidades territoriales» por los senadores³, la legislatura cuatrienal⁴, la prelación en el procedimiento legislativo por el Congreso de los Diputados⁵ y su preeminencia en caso de desacuerdo con el Senado⁶.

Aspectos determinantes del proceso electoral que serán desarrollados por el RDL 20/1977, de 18 de marzo y luego permanecen en la Ley de Régimen Electoral General de 19 de junio de 1985 ya están en la Disposición Transitoria Primera y pasarán prácticamente idénticos a la Constitución.

La Diputación Permanente queda recogida en la Disposición Transitoria Segunda, párrafo 2, como mera expresión que enlaza con nuestro Derecho Constitucional histórico, incorporando algunos de los cometidos que en la Ley de Cortes asumía la Comisión Permanente.

Merece la pena señalar cómo en la Disposición Transitoria Tercera se habilita un hilo conductor del proceso evolucionista sobre la base de mantener en lo que sea constitucionalmente válido el Reglamento de 1971 hasta que las nuevas Cámaras elaboren sus propios Reglamentos. Las normas «provisionalísimas» del presidente Hernández Gil completarán el resto.

Hay pues formas preconstitucionales que se consolidan y que por inercia van a trasladarse a la Constitución. Inercia e interés para las fuerzas mayoritarias por lo que de estabilización y consolidación del *statu quo* supone.

Junto al vehículo que supone la Ley para la Reforma Política, el período propiamente constituyente va a regirse por dicha Ley Orgánica, por los Reglamentos de las Cámaras y por las Resoluciones que sucesiva y oportunamente van a ir dictando los presidentes del Congreso y del Senado. Con este Cuerpo legal —de naturaleza muy diferente como puede verse— se crea también —además de una práctica parlamentaria— un conjunto de formas, convenciones e instituciones que se van a proyectar al texto constitucional dando finalmente al mismo la fisonomía definitiva. El modelo de Régimen parlamentario como parlamentarismo frenado o racionalizado tendría así su origen en la cultura política de la segunda posguerra, en la Ley para la Reforma Política y en la práctica parlamentaria derivada de una situación como la experimentada por el partido Unión de Centro Democrático en el seno de las Cámaras durante las dos primeras legislaturas democráticas: la de una minoría gobernante que tuvo que recurrir a unos procedimientos parlamentarios fuertemente restrictivos para el ejercicio de la oposición con objeto de dotar de la mayor cuota de estabilidad a un gobierno que carecía de la mayoría absoluta.

³ Art. 2.º, 3 LRP.

⁴ Art. 2.º, 4 LRP.

⁵ Art. 3.º, 2 LRP para la Reforma Constitucional y art. 4.º LRP para la aprobación de leyes ordinarias.

⁶ Art. 4.º, 2 LRP.

I.3. Ambigüedades o disfunciones de nuestro sistema parlamentario

En su conjunto, nuestro régimen parlamentario se encuentra en el centro de una contradicción no resuelta: la de hacer compatibles el sistema de valores y principios que llegan hasta nuestros días de la mano del Estado liberal de derecho, y aquellas realidades, técnicas o institucionales, que se han ido incorporando o superponiendo a esos principios como elementos del moderno Estado democrático de derecho.

Los sistemas políticos contemporáneos han ido incorporando paulatinamente estas realidades; nosotros tras cuarenta años de dictadura nos hemos enfrentado a un enorme y radical cambio. Desde 1931-36 en que se dan las primeras manifestaciones de esas contradicciones entre nosotros, y Hans Kelsen⁷ señalara algunas disfunciones ya en 1929, nos reincorporamos en 1977 al conjunto de las democracias europeas construyendo un sistema de base liberal —en cuanto a los principios— y democrático-partidista en cuanto a la técnica de la representación. Nuestros constituyentes podrían haber optado por incorporar en el texto constitucional estas técnicas y realidades depurando en consecuencia ciertas supervivencias filosóficas más propias del viejo Estado liberal de derecho que de este otro, de base democrática, que confiere en la realidad y en exclusiva toda capacidad de actuación a los partidos políticos o coaliciones electorales.

Así, si nuestro Régimen se levanta sobre el principio de división de poderes —aunque no se explicita, eso sí, con grandes declaraciones— no puede defenderse luego un sistema de equilibrios, frenos y contrapesos con el régimen parlamentario de mayoría.

El moderno Estado de partidos proyecta necesariamente en el régimen parlamentario modificaciones sustanciales que afectan al núcleo de su estructura doctrinal y filosófica. El principio de división de poderes y, sobre todo, el sistema de frenos y contrapesos se ve trasladado al ejercicio de una oposición que no goza de un estatuto revisado adecuadamente y que le reconozca un papel mejor definido y más amplio. Desde la división de poderes se produce un deslizamiento hacia la distinción de poderes en el sentido que apuntara Carl Schmitt, para acabar en una mera división de funciones⁸.

Es preciso plantearse entonces que el principio mayoritario rompe, en los regímenes parlamentarios, con el viejo esquema de frenos y contrapesos al enfrentar en un complejo sistema de relaciones al ejecutivo con el legislativo, al gobierno con el parlamento. Hoy, gobierno (de mayoría) y parlamento (su mayoría, esa misma mayoría) se rigen por un principio de identidad, de unidad

⁷ Véase el interesante trabajo de H. KELSEN sobre los efectos del sistema de partidos y del sistema electoral, con escrutinio de listas cerradas y bloqueadas en el equilibrio del régimen parlamentario, en «Il problemi del parlamentarismo», en *Nuovi Studi di Diritto, Economia e Politica*, II, Roma, 1929 (es la versión italiana de *Das problem des parlamentarismus*, Viena, 1926). También en *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona, Buenos Aires, 1934.

⁸ Aunque en un contexto diferente siguen siendo sumamente valiosas las reflexiones de Carl SCHMITT en su *Teoría de la Constitución*, Madrid, 1934.

política, con base en un programa «de gobierno» con el que se ha presentado el partido mayoritario a las elecciones (o con el que se ha elaborado un programa de gobierno o un pacto de legislatura por una coalición pre o postelectoral).

Quedan igualmente alterados, en consecuencia con lo dicho, todo el complejo sistema a que nos referíamos anteriormente:

a. Desvirtuación del significado del voto de censura y, más aún, el de censura constructiva; evoluciona así, naturalmente, hacia espacios políticos no previstos por el constituyente: el de su devaluación y consolidación como mero sistema de desgaste o de control general del gobierno.

b. Imposibilidad radical de puesta en práctica de otros sistemas clásicos de control como las comisiones de investigación, ya que éstas sólo pueden ponerse en marcha o por la ruptura/pérdida de la mayoría en el Parlamento o con su consentimiento en cuanto al para qué y al sobre qué. La mayoría actúa como soporte del gobierno y la administración funciona como freno y como soporte y no como contrapeso u órgano de control.

c. Evidente devaluación del papel del parlamento en sus roles convencionales o «históricos» al haberse cerrado el círculo mediante la necesaria identidad entre gobierno y parlamento a través de su mayoría y el partido o coalición que le sustenta; especialmente en el conjunto o sistema de técnicas de fiscalización o control; preguntas, interpelaciones, mociones, etc., al tener el gobierno un papel activo en la fijación del calendario de las cámaras y en la fijación del orden del día.

d. Predominio absoluto del gobierno en el trabajo legislativo al disponer, mediante los proyectos de ley, de vía directa en la elaboración de las leyes y de capacidad de controlar las proposiciones de ley —de la oposición— mediante el procedimiento de la toma en consideración que queda en manos de su mayoría parlamentaria.

e. Articulación en la práctica de una técnica de cohesión de la mayoría que se apoya tanto en el escrutinio de lista cerrada y bloqueada como en la implantación —en el seno de las cámaras— del sistema de voto ponderado (peculiar forma de delegación de voto) utilizado originariamente sólo en junta de portavoces y extendido luego en el trabajo en comisiones para producir desempates en los términos previstos en el artículo 88.2 del Reglamento del Congreso.

f. Fortalecimiento progresivo, muy en la línea con lo anterior, de un parlamentarismo de portavoces en franca contradicción con disposiciones constitucionales que amparan un modelo político de democracia parlamentaria clásica en cuanto a la protección del diputado o senador ⁹.

Todo lo anterior, que introduce evidentes modificaciones en el parlamentarismo clásico, no ha venido acompañado de la correspondiente reflexión teórica y doctrinal y de la necesaria revisión del modelo. Nos hemos limitado —como hemos señalado antes— a superponer una serie de esquemas que necesariamente conviven mal. Y sobre esos esquemas hemos superpuesto a su vez un régimen de trabajo

⁹ De modo muy especial la prohibición del mandato imperativo (Art. 67, 2 CE).

parlamentario de completo amparo al gobierno y freno a la función legítima —y legitimadora— de la oposición. Y este esquema pudo tener razón de ser hasta 1982, para procurar cohesión al partido Unión de Centro Democrático y a su gobierno minoritario, pero, en lugar de acomodarlo a la muy cambiada realidad política que se inicia en 1982, se mantuvo el mismo esquema de apoyo al gobierno que ya contó con mayoría absoluta, produciendo un parlamentarismo cerrado, sin espacio suficiente para el ejercicio de una oposición que controlara de forma activa, participativa e integradora, alterándose así la única función que hoy justifica la existencia del Parlamento en el régimen parlamentario mayoritario: la de control del gobierno e integración política.

A estas evidentes disfunciones hay que sumar las que proyecta el sistema electoral —en las que no entraremos— o las que se derivan de la falta de definición del papel del Senado dentro de un bicameralismo que desliza hacia el Congreso las principales funciones y no activa o potencia lo suficiente la pretendida representación territorial de un Estado federalizado.

II. La Monarquía como forma política del Estado

En este punto nuestros constituyentes adoptan una posición original e innovadora si lo comparamos con lo comentado anteriormente respecto de las disfunciones en que se hace funcionar al régimen parlamentario y el sistema de relaciones entre el gobierno-mayoría y el Parlamento-oposición.

Original si atendemos al escaso debate habido en otros aspectos y el de mayor nivel e intensidad tanto doctrinalmente como en el orden simbólico que se produce en éste ¹⁰. Los temas clave, respecto de la Monarquía, se circunscribieron a los siguientes aspectos:

II.1. Institución simbólica

El elemento que en este orden destaca de manera especial se refiere a considerar a la Monarquía como forma del Estado y no como forma de gobierno, tal y como ha sido definida por el Constitucionalismo histórico. En este punto nuestros constituyentes se alejan de los viejos modelos doctrinales para, aun a riesgo de cierta imprecisión respecto de los referentes de nuestra historia política, adecuar la Institución a la realidad circundante. Así, la Monarquía se proyecta como repre-

¹⁰ Véanse al respecto las referencias que hace Antonio TORRES DEL MORAL en «La Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español», en Pablo LUCAS VERDÚ (dir.), *La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1983, pp. 41 ss.; también M. ARAGÓN en «La Monarquía parlamentaria», en A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución española de 1978*, Madrid, Civitas, 1980, pp. 414 ss.

sentación del Estado, asumiendo su rol de símbolo de su unidad y de su permanencia, así como de su representación oficial en el exterior.

II.2. Monarquía parlamentaria

Pero al mismo tiempo la Monarquía —que ya no es una forma de gobierno al explicitarse en la Constitución como forma de Estado—, se define también como Monarquía parlamentaria y en consecuencia determina, con el resto de las disposiciones a que hace referencia la Constitución en el título V, cuál es el tipo de gobierno, como ejecutivo monista, cuál su sistema de relaciones con las cámaras y qué tipo de papel juega la Corona y de acuerdo con qué reglas constitucionales.

La doctrina en este punto es unánime al señalar que nuestra Monarquía es simbólica y parlamentaria. El papel de arbitraje y moderación que le está reservado se circunscribe a los momentos que la Constitución define y con los procedimientos que quedan minuciosamente reglados en el texto fundamental ¹¹. Naturalmente esta función de arbitraje y moderación se refiere siempre al funcionamiento ordinario de las instituciones y por ello se prevén, mediante reglas, los tiempos y los modos o formas de la intervención regia.

No obstante lo dicho, una parte de la doctrina ¹² resalta ciertas «zonas de penumbra» constitucional en que podría actuar más autónomamente la Corona en supuestos en que por ser más de laboratorio se puede suponer que son momentos de anormalidad o bien situaciones altamente infrecuentes como empate de fuerzas políticas, ausencia notoria de liderazgos u otros supuestos en que se producirían mayores espacios para la mediación de la Corona ¹³.

Ciertamente donde explicita nuestra Constitución una evidente autonomía al Rey es en el gobierno de su casa y dentro de este ámbito en el nombramiento de sus cargos ¹⁴.

III. El gobierno

III.1. Un gobierno presidencial

El papel y el lugar del gobierno queda definido en el título IV de la Constitución (arts. 97 a 107). Ciertamente resulta un título escueto para el órgano que asume la centralidad real del sistema político. Su sistema de relaciones con las Cortes queda

¹¹ Artículos 56, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 91, 99 y 114 de la Constitución.

¹² Así, Luis SÁNCHEZ AGESTA en *El sistema político de la Constitución española de 1978*, Madrid, Edersa, 1980.

¹³ Véase Ramón COTARELO, «La Jefatura del Estado en el sistema político español», en *Debate Abierto*, núm. 2, primavera-verano de 1990, pp. 23 ss., aunque especialmente en p. 35.

¹⁴ Art. 65 CE.

fijado en el título V (arts. 108 a 116), y de forma muy especial con el Congreso de los Diputados.

Si bien la Constitución aborda el tratamiento del gobierno como órgano colegiado al que endosa la «dirección» de la política nacional, interior y exterior, y la función ejecutiva (art. 97), se subraya el papel singular del presidente del gobierno como director y coordinador del órgano gobierno. El Presidente adquiere así relevancia constitucional que se fortalece al señalarse la composición del gobierno (art. 98.1) y el lugar preeminente que se le explicita tanto en el propio art. 98.2 como en el procedimiento de investidura (art. 99), en la cuestión de confianza (art. 112), en la moción de censura (arts. 113 y 114) o en el procedimiento de disolución previsto en el art. 115.

Nuestro parlamentarismo se decanta así por un gobierno presidencializado, de fuerte concentración de liderazgo, incorporando el modelo (o los modelos según se matice) del Reino Unido, la RFA o —salvando las diferencias— de la V República francesa en la figura de su presidente.

Dos son los elementos que pueden destacarse de entre los caracteres que definen la configuración de nuestro ejecutivo: el destacado papel del presidente en el centro mismo del sistema y la estabilidad que adquiere —como el gobierno en su conjunto— a través de la regulación de la censura con la fuerte corrección que supone el modelo constructivo incorporado de la Ley de Bonn.

Apuntadas las bases que hacen del nuestro un régimen de presidencia fuerte —tendencia que se ve generalizada por las presidencias también fuertes de diecisiete Comunidades Autónomas—, nos detendremos en analizar las claves que hacen altamente estable nuestro parlamentarismo.

III.2. Un gobierno estable

En el procedimiento de investidura como en la censura se dan los elementos básicos de estabilidad del gobierno, apoyados o reforzados luego por claves reglamentarias y prácticas parlamentarias.

La Constitución favorece la formación del gobierno mediante el recurso a una votación por mayoría simple en segunda vuelta en el supuesto de que el candidato no hubiera obtenido la mayoría absoluta en la primera. Así, puede ser investido un presidente que carece de dicha mayoría inicialmente pero que tendrá que gobernar mediante pactos parlamentarios, de carácter general o en temas puntuales.

Facilitar la gobernabilidad es lógicamente el objetivo central de todo proyecto político y en el nuestro se encuentra bien articulado no sólo en la Constitución sino muy principalmente en los reglamentos parlamentarios. El sistema se ha puesto a prueba suficientemente si tenemos en cuenta la existencia de los gobiernos minoritarios de UCD y si recordamos que su fin no se debe al soporte numérico en el parlamento sino a su propia ruptura interna como partido político.

Si la formación del gobierno está claramente favorecida (art. 99), su censura encuentra dificultades notorias al haberse previsto (art. 113) que no sólo debe

aprobarse por mayoría absoluta sino que debe incluir un candidato a presidente de gobierno (art. 113.2).

Esta técnica da lugar a diversas consecuencias: la primera que fuerza a los grupos de la oposición, si el objetivo real es el gobierno, a ponerse de acuerdo en un candidato a presidente, lo que supondría haber formado —hipotéticamente al menos— una nueva mayoría en coalición para gobernar; este supuesto es a base de haber roto la preexistente mayoría o bien haberse formado una en la cámara frente al gobierno de base minoritaria; la segunda, la ocurrida hasta ahora en todos los casos en que se ha practicado, que la moción de censura no se utiliza para provocar la alternancia en el gobierno (aunque sea traumática) sino como mero instrumento de hostigamiento, de desgaste del gobierno, o como elemento para dar publicidad a posiciones políticas críticas, de oposición, frente al gobierno de turno.

La propia dinámica de nuestro sistema de censura ha llevado de hecho, más que a la crítica del gobierno, por el relieve que alcanza nuestra presidencialización, a un examen del candidato, o a su descalificación.

En uno u otro supuesto, lo único que se ha puesto sobre el tapete con evidencia ¹⁵ es la adulteración del mecanismo constitucional previsto, su falseamiento, su inutilidad y, en consecuencia, la incorporación de otro elemento poco funcional en el sistema.

Los apoyos reglamentarios que se crean para dotar de elementos de estabilidad al gobierno los veremos al estudiar el parlamento y los mecanismos de relación, especialmente con el congreso.

III.3. Organización del gobierno

Con la aprobación de la Constitución se ha dado lugar a considerar al gobierno como algo distinto del consejo de ministros. Tradicionalmente, al menos durante el largo período de régimen «orgánico», se consideraba idéntico al gobierno y al órgano en que éste se expresaba en su forma más acabada, el consejo de ministros, cuya reunión era preceptiva para la adopción de determinadas decisiones. Así sucede también bajo el régimen democrático de 1978 pero, hoy, el concepto constitucional de gobierno trasciende, por amplio, el de consejo de ministros.

En la expresión del art. 98 el gobierno es un órgano compuesto o como señalan algunos autores ¹⁶ un «complejo de órganos», de los cuales unos son unipersonales como el presidente, los vicepresidentes —de haberlos—, los ministros y «los demás

¹⁵ Sobre un uso poco ortodoxo de la moción de censura, véase José Ramón MONTERO, «Moción de censura y mociones de reprobación», en M. RAMÍREZ (comp.), *El desarrollo de la Constitución española de 1978*, Zaragoza, Pórtico, 1982, pp. 421 ss.

¹⁶ Alfredo GALLEGO ANABITARTE y Angel MENÉNDEZ REXACH, «Funciones del Gobierno», Comentario al art. 97 de la Constitución española, en *Constitución española de 1978*, bajo la dirección de Óscar ALZAGA, t. VIII, p. 42.

miembros que establezca la ley», y otros son colegiados como el consejo de ministros o las comisiones delegadas del gobierno¹⁷.

Se perfila así una concepción amplia del gobierno que podrá constituirse en varios círculos concéntricos con distintos tipos de miembros. El consejo de ministros quedará así en el centro de este complejo orgánico concentrando en sí mismo la máxima capacidad decisoria. El consejo sería entonces el equivalente al *inner cabinet* del modelo británico, reuniendo al presidente, a los vicepresidentes en su caso y a los ministros principales. Un segundo o tercer círculo podría constituirse por ministros «ordinarios» y por secretarios de Estado, miembros del gobierno pero no del consejo.

Este esquema que se encuentra posibilitado en la Constitución de 1978, no ha sido desarrollado hasta hoy por la ley que incorpora estas posibilidades. Un proyecto de Ley Orgánica del Gobierno en este sentido tuvo su entrada en el Congreso en 1980 (*BOC* de 5 de febrero) pero no prosperó. El tema se encuentra entonces en situación de tránsito. El gobierno es hoy, en sentido convencional, el órgano de dirección de la política general del Estado. Lo forman el presidente, los vicepresidentes en su caso y los ministros. En la actualidad, tras trece años de vigencia de nuestra Constitución aún hoy se da la identidad mencionada entre gobierno y consejo de ministros, sobre la base de que las comisiones interministeriales son comisiones delegadas del gobierno y la comisión de subsecretarios, aunque tenga un papel relevante, es un órgano de preparación del consejo de ministros.

III.4. El gobierno dirige la política general del Estado

El gobierno queda definido por la Constitución como órgano central en la configuración institucional del Estado. Se le encomienda con rotundidad la dirección de la política general del Estado, organizada en interior y exterior y como consecuencia de ello se especifica que dirige la administración civil y militar, y dirige —en razón de inmediatez— la defensa del Estado, y en un plano inferior ejerce la función ejecutiva y la derivada potestad reglamentaria.

Al gobierno se imputa por lo tanto la capacidad de definir la política general y en consecuencia dirigirla y coordinar las distintas instancias que la aplican y desarrollan.

El gobierno se constituye en motor del sistema y en la pieza clave del mismo. Esta autonomía ni siquiera está sujeta jurídicamente —aunque sí exista una responsabilidad política— ni ante el electorado ni ante el congreso que le inviste tras la exposición de un programa de gobierno. Como han señalado Gallego Anabitarte y Menéndez Rexach, «la dirección política aparece como la actividad más libre de todas las que se realizan en el Estado ya que ni la legislación ni la jurisdicción ni tampoco la función ejecutiva, que corresponde al propio gobierno y

¹⁷ J. de ESTEBAN y OTROS, *El régimen constitucional español*, vol. II, Madrid, Labor, 1982, pp. 234 ss.

a la administración, tienen tales márgenes de decisión ni tales posibilidades de coordinación y combinación mediante la elección de sus formas de actuación»¹⁸.

Si bien la Constitución habla en todo momento del gobierno como órgano colegiado —en la más rancia tradición parlamentaria— y somete a sus miembros a que las más importantes decisiones se adopten tras deliberación en consejo de ministros, lo cierto es que el presidente adquiere y se proyecta a un lugar destacado y unipersonal al singularizársele en los momentos de mayor importancia y repercusión política. Así, la investidura (previa a la formación del gobierno), (art. 99), la elección de *sus* ministros que propone para su nombramiento al Rey (art. 100), la dirección de la acción del gobierno y la coordinación de sus miembros (art. 98.2) en la aplicación departamental del programa y en su desarrollo sectorial; es el presidente el que plantea la cuestión de confianza (art. 112), en él se concentra la moción de censura —que es formalmente al gobierno— y en su lugar se propone un candidato alternativo (art. 113.2), es, así mismo, el proponente de la disolución del congreso, del senado o de las cortes generales (art. 115), aunque para estas graves actuaciones se requiera deliberación del consejo.

III.5. Repercusiones de la presidencialización en el conjunto del régimen político parlamentario

La centralidad del gobierno y muy especialmente la posición del presidente fuerte que dibuja nuestra Constitución proyecta una serie de efectos en terceras instituciones que conviene analizar. Aquí, nos limitaremos a apuntarlas, por la extrema brevedad de este trabajo.

La dinámica política de estos trece años va poniendo de manifiesto una serie de efectos que tienden a simplificar en exceso las relaciones interorgánicas y a esquematizar los mecanismos de integración y socialización política.

Todo el sistema institucional gira en torno al presidente. El efecto presidencialista se deja sentir de tal forma que una buena parte de la función de control del parlamento se centra y tiene como objetivo al presidente, devaluándose toda relación que no tenga al presidente como interlocutor o centro de imputación. Puede decirse, en este sentido, que la utilización del voto de censura en nuestro sistema es consecuencia no sólo de la seguridad *a priori* de que no se conseguirá el objetivo formal del relevo —puede usarse «tranquilamente»— sino que así se consigue «traer» al presidente, «tenerle» en la cámara y equipararle simbólicamente con otros «pretendientes» de igual «rango» momentáneo, aunque este rango no tenga el necesario reflejo en las urnas.

Igual efecto simplificador se produce en la vida de los partidos políticos que buscan, por encima de cualquier otro objetivo político o programático, tener un candidato de peso, presidenciable, con credibilidad por imagen. Se da incluso la

¹⁸ A. GALLEGO ANABITARTE y A. MENÉNDEZ REXACH, ob. cit., p. 44.

formación de partidos en torno a un candidato del que se presumen posibilidades. Aunque el electorado luego no ratifique tales supuestos.

En el ámbito de las campañas y de los programas electorales sucede algo similar. Una evidente presidencialización. Los programas se diluyen en un complejo sistema de *marketing* altamente personalizado entorno no de unas líneas políticas, sino del presunto o posible «tirón» electoral o capacidad de comunicar del candidato a presidente. Así, es usual entre nosotros que los candidatos sean, o vengan a ser, estructuras de adhesión o soporte meramente numérico para llevar a la Presidencia al líder del partido o de la coalición.

Tal estructura de adhesión provoca luego un trabajo parlamentario también simplificado en exceso; carente de toda vida política, reducido las más de las veces a una participación técnica en las comisiones y muda, de adhesión, en las votaciones.

No ha sido infrecuente entre nosotros comprobar cómo partidos y grupos han navegado por la política nacional a la zaga de la o las líneas políticas definidas personalmente por el líder, el secretario general o el presidente de más de una formación política.

IV. El Parlamento

En los trece años de rodaje de nuestro sistema democrático puede decirse que es el Parlamento el órgano que ha dado lugar a más comentarios y el que ha provocado un cierto debate político sobre la naturaleza de nuestra representación o sobre el sistema de relaciones entre el gobierno y el congreso o entre el gobierno y la mayoría de una parte, y la oposición —o minorías no gobernantes— de otra.

En este sentido, el parlamento se mantiene como órgano central del sistema; órgano al que se mira como símbolo y exponente de la democraticidad del conjunto de las instituciones y, en consecuencia, como vara con la que medir los niveles de participación e integración que el sistema produce.

IV.1. El bicameralismo

Como hemos señalado con anterioridad, nuestros constituyentes optaron y se encontraron con un parlamento bicameral. La ordenación de nuestras cortes generales como reunión del congreso y el senado, el reparto de funciones, la autonomía de una y otra para ordenar su trabajo e incluso su composición numérica están definidas en la Constitución y se reduce —*grosso modo*— a la mera traslación del modelo previamente definido por la Ley para la Reforma Política con la exclusión o desaparición de los senadores de designación real y su sustitución —casi idéntica en número— por aquellos que envían las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

Nuestro bicameralismo pretende dar cabida a la doble tendencia representativa que se produce en todo Estado compuesto, en todo Estado organizado territorialmente sobre el principio federativo, cualquiera que sea el grado en que éste se explicita. Por ello, nuestras cortes cuentan con un congreso de los diputados que (de acuerdo primero con el decreto ley regulador de las elecciones —período de la transición— y luego con la ley que lo sustituye —período de consolidación democrática—) asume la representación política de la voluntad popular y un senado que combina dicha representación con otra que es —o debería serlo— expresión de nuestra organización territorial de corte federativo.

El congreso se elige con criterios de representación proporcional —aunque fuertemente corregida en las provincias con un menor índice de población en las que resulta desproporcionado el cupo mínimo asignado por la Ley electoral (y antes por el RDL 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales).

En este punto es digno de mención el hecho de haber definido a la provincia como circunscripción electoral en el texto de la Constitución (art. 68.2) lo que dota de excesiva rigidez aspectos que debieron quedar más abiertos para su modificación tras un primer período de rodaje y ello sin perjuicio de que se podría haber protegido el procedimiento de reforma legal con otro tipo de cautelas o mayorías (por ley orgánica o indicándose en este punto mayorías cualificadas o especiales).

Al haberse asentado constitucionalmente la provincia como distrito electoral, se da también la circunstancia de que el congreso deviene en una cámara en exceso provinciana. En él se ven reflejados —con excesiva frecuencia e intensidad— intereses localistas, domésticos o de intendencia que deberían tener su sede natural en la cámara de representación territorial que por voluntad constitucional es el senado (art. 69.1).

El congreso, también por expresa indicación constitucional, se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados (art. 68.1) que son elegidos por cuatro años (art. 68.4) como los senadores.

Con carácter general, la Constitución señala que el senado se elige por circunscripciones que —como en el congreso— son las provincias. En cada provincia se eligen cuatro senadores aunque la propia Constitución señala el número de ellos que se eligen en las provincias insulares y en Ceuta y Melilla. El envío a la Ley (Orgánica) electoral residencia en ella el hecho de que esta elección tenga el carácter de mayoritaria.

Ambas cámaras, pues, tienen carácter de representación política y territorializada al superponerse el distrito electoral con la provincia, sujeto éste de evidente repercusión porque la provincia, como sujeto colectivo con identidades diversas, tiene entre nosotros gran peso específico. Pero el senado recibe, además, un mandato por el que se le hace «cámara de representación territorial» (art. 69.1) y que parece subrayarse en el hecho de atribuir a las comunidades autónomas una especial representación emanada de sus asambleas legislativas o, en su defecto, del órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma (art. 69.5). A través de este peculiar sector —minoritario— de senadores se pretende hacer del nuestro un senado federativo.

Estamos en presencia de un sistema bicameral imperfecto por cuanto que el congreso resulta ser cámara preponderante al concentrarse en él toda la principal actuación política del gobierno, al concentrarse en él el más denso sistema de relaciones y al ser su opinión preponderante en caso de conflicto entre una cámara y otra.

Pero resulta ser también un bicameralismo inadecuado si lo que se pretendía era un senado federativo que expresara junto a la cámara baja ese otro elemento político de todo Estado compuesto —cualquiera que sea el proceso histórico de su formación, el constitucional y el grado en que se explicita— que son sus unidades politicoterritoriales, Estados miembros, *Länder*, Comunidades Autónomas o regiones, ya que en la formulación actual quedan representados con más nitidez en el propio congreso que en el senado.

IV.2. Estatuto de sus miembros

La Constitución de 1978 sigue fielmente nuestra tradición al reproducir con toda amplitud —y según la doctrina más rancia— tanto la inviolabilidad como la inmunidad y el aforamiento. Unos y otros institutos deberían acomodarse con más precisión a la realidad de un Estado de derecho donde no se produjeran enfrentamientos entre el ejecutivo u otro poder del Estado contra el legislativo. Así, resulta en exceso mecanicista incorporar en nuestro ordenamiento un concepto tan amplio de inmunidad parlamentaria, más amplio que el conjunto de países de nuestro entorno al comprender incluso los períodos de vacación legislativa y no diferenciar sucesos acaecidos al margen de la propia y específica función parlamentaria. Si bien la inmunidad está ampliamente entendida, más allá incluso de lo que admitiría un Estado de derecho que tiene otros mecanismos de protección y que se levanta sobre el respeto de todos los poderes públicos por una ley ante la que todos somos iguales, la inviolabilidad según se explicita tanto en la Constitución como en los reglamentos parlamentarios ampara al representante por todo lo que diga o vote en el ejercicio de su función, en la sede de la cámara a la que pertenece o en los lugares y actos en que, debidamente autorizado y convocado, ejerza su función de diputado o senador.

Como viene siendo tradición en nuestra vida parlamentaria, diputados y senadores están amparados por un fuero especial al ser competente en los procedimientos que se sigan contra ellos la sala de lo penal del Tribunal Supremo.

IV.3. Autoorganización

El especial estatuto que ampara a diputados y senadores tiene su reflejo simétrico en lo que toca a las cámaras como órganos o instituciones en cuanto que la Constitución reconoce también el tradicional derecho de autoorganización o autorreglamentación del parlamento. El principio de autonomía —se supone que

frente al resto de los poderes— se mantiene aunque conviva naturalmente con una realidad política que hace del principio de autonomía (sobre todo frente al ejecutivo) un puro formalismo: el de la mayoría parlamentaria como elemento de identidad entre parlamento —su mayoría— y el gobierno mayoritario.

No obstante, nuestras cámaras disponen de esta competencia reconocida y se dotan a sí mismas de sus respectivos reglamentos, de sus servicios, de su personal técnico de apoyo, e incluso de sus propios presupuestos que se incorporan a los generales del Estado.

En lo tocante a organización, nuestras cámaras son notoriamente similares al resto de las cámaras de regímenes democráticos y pluralistas. No obstante, en nuestra organización cabrían señalarse como elementos a destacar los siguientes:

IV.3.1.

El trabajo parlamentario en comisiones (y en órganos técnicos en su interior, las ponencias) adquiere en nuestra Constitución y en nuestras cámaras una relevancia especial. Nuestro sistema parlamentario permite no sólo la Comisión cuyo trabajo se agota en preparar un dictamen para que el pleno decida (y ello a base del previo informe elaborado en su seno por la ponencia), sino que se posibilita que comisiones reciban plena competencia legislativa y lo hagan además con carácter ordinario si exceptuamos la legislación propia de Leyes Orgánicas, las leyes de bases, los tratados internacionales, los presupuestos generales del Estado y la reforma de la Constitución.

Con este recurso, que dota de evidente rapidez al procedimiento legislativo, además del procedimiento típico de urgencia, una buena parte de los diputados no participarán en la elaboración de un buen número de leyes.

IV.3.2.

Nuestras cámaras —y por su especial relevancia el congreso— han recuperado una institución característica de nuestro parlamentarismo histórico como es la diputación permanente. Con este recurso técnico se posibilita que el parlamento sea un órgano permanente —en razón de simetría con el ejecutivo que también lo es— manteniendo vivo, a ciertos efectos, un órgano que le representa y vela por sus poderes, tanto en los períodos de vacación legislativa como tras la disolución y hasta la constitución de las nuevas cámaras a las que darán cuenta.

Concebida como un órgano que vela, puede devenir también, en virtud del principio de mayorías, en un órgano que legitima actos asumidos o ejecutados por el gobierno en esos períodos en que el parlamento o fue disuelto o no está reunido plenamente. La diputación puede, si lo considera oportuno, convocar la sesión extraordinaria.

IV.3.3.

Nuestras cámaras han incorporado con toda suerte de protecciones y potencia el papel absolutamente hegemónico y excluyente del grupo parlamentario. El diputado o el senador —aunque éste en menor medida— quedan políticamente reducidos a la mínima expresión; casi a dar corporeidad física al grupo parlamentario que se constituye de hecho y de derecho en el nuevo diputado colectivo al que se reconocen todos los derechos, los tiempos, las iniciativas, etc. En este aspecto y en esta institución parlamentaria confluyen y se hacen realidad las disfunciones que sobre el mandato proyecta la Constitución y en sentido contrario la realidad política y el régimen electoral de la ley y antes del RDL que reguló nuestras elecciones durante la transición.

9. La organización territorial del Estado

JOSÉ VILAS NOGUEIRA

I. Introducción

La acogida dispensada al título VIII de la Constitución, consagrado a la «Organización territorial del Estado», distó de ser elogiosa. La mayor parte de los pronunciamientos, aun sin explicitar objeciones de fondo, se manifestaron en tonos muy negativos, en razón de los defectos técnicos en que incurre ¹.

El aspecto quizá más criticado; en todo caso del rasgo más general de la regulación constitucional, es la indeterminación en extremo tan importante como el de la generalización o no del sistema de autonomías (que ha sido despejada, en el primer sentido, y con notable celeridad, por la evolución posterior), y la

¹ La mera enumeración de la bibliografía consagrada a nuestro «Estado de las Autonomías» llenaría por sí sola el espacio que se nos ha atribuido. Además de aquellas a las que se hace referencia individualizada más adelante, cabe citar a AJA, TORNOS, FONT *et al.* (1985); DÍAZ LÓPEZ (1980-81 y 1982); FERNÁNDEZ (1977); FERRANDO (1981); LEGUINA (1984); PEREIRA-MENAUT (1987-88); y la obra colectiva *El Estado de las Autonomías: Poder autonómico-Poder central*, Madrid, Centro de Investigaciones y Técnicas Políticas, 1981. En obras más generales, cabe citar, también, los apartados o capítulos dedicados a este tema por Ramón COTARELO (1987); GARRIDO FALLA (1980); y SÁNCHEZ AGESTA (1980).

consiguiente omisión de un «diseño» completo de la nueva estructura territorial del Estado. Es decir, que los elementos más discutidos del sistema son justamente los que se pueden atribuir a herencia de la Constitución de 1931. Pero esta herencia no debe ser reducida a mera inspiración del legislador, más o menos afortunada. No; esta herencia es significativa de que el problema de la integración nacional de España, y de las posturas adoptadas ante él, se replanteó en términos que guardaban bastante proximidad con los de 1931, incluso, con los del último tercio del siglo XIX.

II. Precedentes históricos: la Constitución de 1931

No cabe aquí una referencia a los precedentes políticos e ideológicos de esta cuestión. Pero sí se impone la mención de un rasgo particularmente atinente a nuestro tema. Con el perecimiento de la I República, el federalismo quedó muy desacreditado. Con su declive, los proyectos de una estructura de Estado no centralista con apoyo de partidos políticos nacionales perdieron relieve (*cf.* Vilas Nogueira, 1975: 216), en favor de los impulsos a la descentralización política promovidos desde la periferia, geográfica y política (aunque no necesariamente económica).

La ocasión para intentar virtualizar estas aspiraciones vino dada por la proclamación de la II República. El Decreto de convocatoria de las Constituyentes especificaba, en su presentación: «a las Cortes habrá de someterse, con la obra esencial de la Constitución, el Estatuto de Cataluña». El gobierno provisional hacía así honor al compromiso contraído en el llamado «pacto de San Sebastián» y a las promesas posteriores efectuadas a Maciá para que desistiese de su intento de Estado catalán, del mismo 14 de abril, que se concretarán en una autonomía provisional otorgada por decreto del propio gobierno.

Conviene subrayar el carácter de excepcionalidad del régimen de autonomías regionales de la II República. La expresión del Decreto de convocatoria de las Constituyentes, citada, es significativa (*cf.* Vilas Nogueira, 1975: 210)². Ferrando (1964: 107-108) incluye el régimen de la forma de Estado de la II República entre aquellos «en los que el ordenamiento regional es una excepción, que se aplica limitadamente a algunas regiones que reúnen determinadas condiciones, mientras que, para el resto del territorio estatal, se conserva la estructura del Estado unitario». Más recientemente, Muñoz Machado (1982: 138) entiende que «frente a la generalización autonómica que caracteriza a los federalismos, el “Estado inte-

² La redacción del art. 1.3 de la Constitución de 1931 («La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los municipios y las regiones») es expresiva del desgarramiento entre la tensión a la universalización del régimen de autonomías y a su consideración como privilegio particular. El «Estado integral», según JIMÉNEZ DE ASÚA, superaba la dicotomía entre el Estado unitario y el federal, pero, pese a ello, era sólo *compatible* con las autonomías.

gral" sería una fórmula capaz de soportar las consecuencias de la libertad de acceso a la autonomía, *especialmente si conduce a una diversa implantación del regionalismo político*, de manera que algunos territorios quedasen al margen del proceso autonómico y organizados, por tanto, de acuerdo con las reglas estrictas de la centralización o, cuando más, con arreglo a fórmulas de descentralización administrativa menos ambiciosas que la autonomía política».

El prólogo de Ossorio y Gallardo al Anteproyecto constitucional, manifiesta la reluctancia a caracterizar la forma de Estado por referencia a los tipos unitario o federal³, bien que introduce el célebre tópico de la «federabilidad», que Alcalá-Zamora popularizaría en la discusión parlamentaria (cf. Vilas Nogueira, 1975: 212). La Comisión parlamentaria persistió en la vía media, ahora con la pretensión de haber encontrado una síntesis superadora de la tradicional dicotomía, el «Estado integral», que traducía un compromiso entre el catalanismo, que perseguía un sistema federal, y las fuerzas políticas de ámbito nacional, que defendían modelos unitaristas. La forma política del Estado permitía, así, la autonomía política de Cataluña (y de otras regiones que lo deseasen; pero, pensaba sólo para aquéllas con pretensiones diferencialistas muy acusadas, imponía requisitos muy exigentes para alcanzar la autonomía), sin que adquiriese por ello estatus federal. Jiménez de Asúa, *«presidente da Comisión parlamentaria autora do proiecto, pai desta fórmula, tomada do alemán Preuss, precieuse do carácter de síntese superadora da tradicional dicotomía Estado unitario-Estado federal, que a novidade representaba»* (Vilas Nogueira, 1975: 220). Cabe señalar el curioso reduccionismo implícito en tal apelativo, pues la propuesta de «integralidad» del Estado, de Preuss, iba mucho más allá de la cuestión de la organización territorial del poder (una referencia en Wildenmann, 1986: 1).

Cataluña y el País Vasco (éste en 1936, ya iniciada la guerra civil) obtuvieron la condición de regiones autónomas, mientras que los esfuerzos de Galicia fueron frustrados por la misma guerra. Esta circunstancia histórica ha prorrogado sus efectos, no sólo como referencia para la concreción de las llamadas nacionalidades históricas, sino que también tuvo reflejo en el texto constitucional, permitiéndoles una vía privilegiada de acceso a la autonomía (Disp. Trans. 2.^a).

III. La construcción doctrinal del llamado «Estado regional»

Una cierta doctrina jurídica, que tiene en Kelsen (por ejemplo, 1979: 178 ss.) su principal exponente, niega que la estructura territorial del Estado afecte en ningún caso, tampoco en el del Estado federal, a la unidad última del poder estatal. Posición con la que se puede concordar desde una perspectiva politológica, ya que la división del poder estatal sólo se manifiesta históricamente de modo excepcio-

³ Referencias en JIMÉNEZ DE ASÚA (1932: 5-6). Posteriormente puede verse, entre otros, en SEVILLA ANDRÉS (1969: 139 ss.).

nal, en momentos de su génesis o de su perecimiento. En cambio, no parece razonable que la unidad del poder estatal se oponga a la pertinencia de diferenciar diversos tipos de Estado, en razón al grado de concentración o difusión territorial de aquel poder.

Respecto de la caracterización de la forma de Estado de la II República, aunque fueron minoría, no faltaron autores que la homologaron con la forma federal, como, por ejemplo, Llorens (1932). A parecida conclusión llega, por distinto camino, en homenaje a consideraciones más políticas que jurídicas, Prélot (1961: 253). La conceptualización federal del sistema de organización territorial del Estado republicano resultaba más plausible si se utilizaba una noción sociológica del federalismo, pues éste no es, necesariamente, sólo un concepto jurídico, expresivo de un esquema más o menos determinado de reparto de poderes entre la autoridad central y las autoridades federadas, sino también *«the process by which a number of separate political organizations, be they states or any other kind of association, enter into arrangements for working out solutions, adopting joint policies and making joint decisions on joint problems»* (Friedrich, 1963: 594).

Otros autores, en cambio, consideran el régimen de autonomías regionales como variante del Estado unitario. Uno de los primeros fue Posada (1933). En la misma dirección Burdeau (1949: 347) y Biscaretti di Ruffia (1982). García Pelayo (1964: 223-224) distinguió la descentralización regional —forma límite de la descentralización— del Estado federal.

Ha sido la doctrina italiana la más propensa a la caracterización del Estado regional como forma intermedia, y la que ha dedicado mayor atención a la búsqueda de sus características diferenciales. Según Ambrosini (1933), nuestra Constitución de 1931 da carta de naturaleza a un tipo de Estado intermedio entre el federal y el unitario, que va a ser llamado desde entonces Estado regional.

IV. Supuestos sociopolíticos de la solución constitucional de 1978

El sistema vigente supone una profunda ruptura, no sólo con el unitarismo centralista del régimen de Franco, sino también con la tradición del Estado español contemporáneo. La adopción de una estructura de Estado no centralista es debida, en primer lugar, como ya se ha dicho, a la existencia de poderosos movimientos nacionalistas periféricos (en Cataluña, País Vasco y, con menor intensidad, Galicia). Estas nacionalidades «históricas» alentaron diferentes partidos políticos y grupos (alguno particularmente violento: la ETA) muy activos en la oposición al régimen de Franco. La situación propició asociaciones antitéticas del tipo democracia = autonomismo, dictadura = centralismo, que incidieron en la negociación del proceso de reforma que, en los años 1976-77, llevó a España de la dictadura a la democracia, robusteciendo el énfasis en la necesidad de disponer una organización territorial del Estado que fuese aceptable para las nacionalidades «históricas». El

resultado se manifiesta en la fórmula constitucional de compromiso entre los principios de unidad y autonomía.

Sin embargo, la presión de los movimientos nacionalistas periféricos no es la única explicación de la creación de una estructura estatal políticamente descentralizada; ésta encontró también apoyo generalizado en las elites políticas como el medio más adecuado para lograr la modernización de la Administración pública.

Las CC AA presentan, entre sí, muchas diferencias sociales, económicas y culturales. Aun dejando de lado el caso de Madrid, cuya constitución en Comunidad Autónoma no encuentra otra explicación que su provincia incluya la ciudad capital del Estado, las diferencias son muy grandes, tanto desde el punto de vista de la extensión territorial, como de la población (absoluta, pero también de su densidad), de la tasa de población activa, de los sectores productivos en que se ocupa, de la tasa de desempleo, de los diversos indicadores del nivel de vida, etc. (cf. *Anuario El País*, 1982, p. 287).

Entre las CC AA hay también notables diferencias desde el punto de vista histórico y cultural. Algunas se identifican, más o menos, con unidades políticas medievales, pero este precedente no en todas abona una voluntad diferencialista. Respecto de otras, sólo en una interpretación muy lata se puede entender cumplido el requisito de diferenciación historicocultural que, como regla general, se desprende del art. 143.1. La voluntad diferencialista se manifiesta más enérgicamente en aquellas que tienen un idioma propio, y parece significativo que sean, precisamente, Cataluña y el País Vasco, las únicas Comunidades en las que partidos nacionalistas (uno o la suma de varios) aparecen como las fuerzas con mayor respaldo electoral.

El proceso de generalización de las Autonomías ha sido llevado a un ritmo muy rápido (compárese, por ejemplo, con el caso italiano). En el primer lustro de vigencia de la Constitución se crearon la totalidad de las 17 Comunidades Autónomas, entraron en funcionamiento las Comisiones de transferencias de servicios, y se celebraron elecciones regionales en todas ellas.

V. La relativa indefinición constitucional sobre la estructura territorial del Estado

En el proceso constituyente apenas hubo polémica sobre la conveniencia de implantar en España un Estado federal, ni tampoco se encuentra en el texto constitucional una calificación de la fórmula organizativa acogida. En general, se habla del Estado de las Autonomías, lo que no impide que algunos autores lo denoten como federal o cuasi-federal. Por ejemplo, Trujillo (1981) habla de la «naturaleza “federo-regional” del sistema autonómico territorial español», y González Encinar (1985), tras una discutible identificación entre unicidad del Estado y unitariedad, de Estado «unitario-federal». (Para una visión comparativa, Ferrando, 1978.) El texto constitucional se limita a proclamar que «la Constitución se

fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas» (art. 2).

La debilidad de aquellos planteamientos puede atribuirse a *a.* la eficiencia del *consenso*, que proyectaba un compromiso entre la legitimidad del antiguo régimen y la del nuevo; entre la clase política, convenientemente reconvertida, del Antiguo Régimen y la forjada en las filas de la oposición antifranquista; *b.* además, este consenso incluía la aceptación de la Monarquía (restaurada ya por el general Franco), régimen no el más adecuado para compatibilizar con una estructuración federal del Estado; y, por otra parte, *c.* la pérdida de vigor de las opciones federalistas españolas ya ha sido explicitada.

Nuestro sistema de autonomías implica varios rasgos importantes:

a. que las reglas constitucionales sobre la estructura territorial del Estado comportan una cierta ambivalencia, ya que una de sus posibles consecuencias era que sólo algunos territorios obtuvieran la autonomía, por lo que resultaba preciso que existiesen reglas de ordenación de los poderes, válidas al tiempo para un Estado en el que la autonomía política se redujese sólo a alguno de sus territorios o fuese regla general;

b. que, consecuentemente, un análisis de la normativa constitucional difícilmente permite extraer una imagen completa del sistema, pues la propia inspiración del mismo lo deja abierto a concreciones ulteriores;

c. que tampoco aparecían de forma manifiesta todas las reglas de organización y funcionamiento que, bien por estar implícitas en algunas declaraciones muy generales, bien por precisar de complementación, hubieron de ser plenamente explicitadas en un proceso ulterior; y

d. que todo ello autorizaba a esperar, como así ha ocurrido, que el Tribunal Constitucional había de jugar un papel capital en la concreción efectiva de la ordenación territorial del Estado.

VI. La libre disponibilidad de los «territorios interesados» en cuanto al acceso a la autonomía y a la determinación de su contenido

Como acabo de decir, la Constitución deja abierta la concreción final de la estructuración territorial del Estado, la cual, respetados los límites establecidos en su propio texto, queda remitida a lo que resulte de las iniciativas de los «territorios interesados» en acceder a la autonomía. Es ésta una singularidad muy notable de nuestro texto constitucional, que permitía suscitar importantes incógnitas en torno a la distribución territorial del poder. Ello se explica porque el vector sociopolítico determinante de la opción por una estructura territorial políticamente descentrali-

zada fue la satisfacción de reivindicaciones singulares (Cataluña y País Vasco). Pero, reivindicaciones singulares que, para alcanzar plena legitimación, habrían de ser generalizables. No es exagerado decir, a este respecto, que se impuso el «modelo catalán». Basta leer el *Diario de Sesiones del Congreso* para comprobar que las intervenciones de la generalidad de los parlamentarios catalanes, en particular Roca Junyent o Solé Tura, al margen de sus diferencias partidarias, ilustran mejor que ninguna otra, lo que se quiso hacer y lo que finalmente se hizo.

La definición de un mapa regional en la propia Constitución no sólo hubiese planteado problemas muy importantes, sino que en rigor era difícilmente compatible con la inspiración más eficiente del texto constitucional. En ausencia de una definida voluntad política particularizada, hubiese sido inevitable la contradicción entre los criterios históricos, culturales, económicos, sociales o geográficos a la hora de determinar las regiones. Podrían haberse generado tensiones comprometedoras y la cristalización de un mapa regional hubiese resultado operación aventurada. En consecuencia, se optó por deferir la conformación de ese mapa a la «voluntad de los territorios interesados».

Esta libre disposición quedó limitada por algunas previsiones constitucionales. En primer lugar, la delimitación de los «territorios interesados» se hace a partir de la unidad provincial (salvo los casos excepcionales de Ceuta y Melilla). La iniciativa autonómica no puede hacerse por territorios que no alcancen la unidad provincial o que agrupen áreas parciales de distintas provincias (sobre la iniciativa autonómica, cf. Medina Rubio, 1981). En segundo lugar, el constituyente entiende como supuesto normal que los territorios interesados agrupen varias provincias; de aquí que el art. 143.1 exija que las provincias que decidan acceder conjuntamente a la autonomía tengan «características históricas, culturales y económicas comunes» (exigencia difícilmente susceptible de rigorismos jurídicos), y si la iniciativa autonómica se emprende por una provincia en solitario, que no tenga carácter insular, se le exige «entidad regional histórica»⁴. La tercera limitación viene dada por la posible aplicación de las previsiones del art. 144 que, por motivos de interés nacional, permite que las Cortes complementen o sustituyan la iniciativa autonómica de algunos territorios para posibilitar su transformación en CC AA.

La incertidumbre que permitía el texto constitucional ha sido desvelada rápidamente; pero ello no obsta al reconocimiento de que el previsible juego del principio dispositivo permitió, en su momento, dudas en cuanto a la configuración final del sistema. Debe notarse, en efecto, que aun cuando la Constitución permite que todos los «territorios interesados» puedan acceder a la autonomía no pone ningún plazo para que adopten la decisión pertinente (salvo para pasar de la preautonomía a la autonomía plena, Disp. Trans. 7.^a, operación que no impone, pero que, de no culminarse en el plazo previsto, determina la disolución del ente preautonómico)⁵.

⁴ Conviene recordar que no prosperó una enmienda de UCD tendente a suprimir este requisito: enmienda *in voce*, defendida por el diputado señor MEILÁN GIL en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas. Fue rechazada por 16 votos en contra, 2 a favor, y 15 abstenciones (*Diario de Sesiones del Congreso*, núm. 90, 15 de junio de 1978, pp. 3 310-3 311).

⁵ Según MUÑOZ MACHADO (1982, 140-141), «de la flexibilidad de estas disposiciones podría resultar

Aunque se haya producido una generalización del sistema de autonomías, subsiste alguna diversidad entre las CC AA, resultante de las propias normas constitucionales. Por determinación expresa (art. 148.2), no todas pueden asumir desde el primer momento el máximo de competencias que la Constitución permite, sino que algunas, en razón al procedimiento utilizado para su creación, deben esperar, al menos, cinco años para llegar a la autonomía plena o de primer grado, que otras Comunidades pudieron disfrutar desde la redacción de sus Estatutos. La superación de esta diferencia no está en la disponibilidad de los «territorios interesados» (salvo la utilización de la vía de acceso a la autonomía del art. 151).

Por encima de esta diferenciación, el principio dispositivo parecía ofrecer potencialidades de profundización de las diferencias entre unas y otras Comunidades. La Constitución se limita a permitir que las CC AA asuman un conjunto de competencias, pero no les impone necesariamente un bloque o lista concretos (el art. 148.1 y 2 se remite a listas de materias respecto de las cuales «podrán» asumir competencias; pero la decisión corresponde al respectivo Estatuto: art. 147.1.d, por lo que los «territorios interesados» podrán tomar unas competencias sobre algunas materias y rechazar otras, o no asumir ninguna sobre algún sector concreto). Es más, la Constitución remite a las determinaciones estatutarias cuestiones de tanta trascendencia como la de si las CC AA van a tener o no potestades legislativas, pues sólo a las de primer grado o de autonomía plena puede entenderse que son atribuidas directamente, al preverse que cuenten, necesariamente, con una asamblea legislativa (art. 152.1). Y, en fin, incluso tras la generalización de las potestades legislativas a todas las CC AA nada impedía (respecto de materias no reservadas al Estado), que algunos estatutos las aplicasen a la regulación de algunas materias, mientras que otros se conformasen con establecer competencias simplemente ejecutivas o de gestión.

El principio dispositivo podría, pues, haber proyectado algunas consecuencias de relieve en el proceso de transformación del aparato centralizado del Estado y de su acomodación a las exigencias de las autonomías, por las razones indicadas, pero

una especie de *prolongación en el tiempo del período constituyente* (pues cuestión tan capital como la estructura del Estado y la redistribución territorial del poder no quedaría cerrada) hasta tanto lo deseasen los territorios interesados, con lo que el aparato público podría funcionar con arreglo a técnicas heterogéneas unas propias de la autonomía política y otras de la centralización; reto que podría poner en cuestión el funcionamiento eficaz del aparato público, pero que era el reflejo de una ambivalencia que buscaron expresamente los constituyentes de 1931 [...] y heredaron los de 1978, que pensaron que aun en tales circunstancias, el aparato público podría funcionar sin dificultades».

La perspectiva histórica de que hoy disponemos permite ciertas acotaciones: *a.* no se ha manifestado ninguna reluctancia, sino todo lo contrario, a la generalización del sistema autonómico; el «peligro» no ha estado en el «desinterés» de territorios potencialmente «interesados»; más bien en todo lo contrario; *b.* la postulación de que la generalización y homologación, entre sí, de las diversas Comunidades Autónomas permite un funcionamiento más «eficaz del aparato público» se puede traducir, brutalmente, por una pretensión de homologación, por ejemplo, entre La Rioja, por un lado, y el País Vasco, por otro. A mí no me parece muy razonable, y a lo mejor, una explicación está en la proyección del principio de igualdad de los individuos a los grupos sociales, que ha encontrado una formidable consagración normativa en el art. 9.2 de la Constitución, insusceptible de comentario sin recurso al signo de admiración.

también porque, en aplicación de lo dispuesto en el art. 147.1.d, la efectivización de las transferencias de servicios del Estado a las CC AA es confiada a comisiones mixtas, integradas paritariamente por representantes de éstas y del Estado. En el seno de tales comisiones puede interpretarse de manera diferente el alcance de las competencias autonómicas, lo que puede repercutir en la mayor o menor amplitud de las transferencias. En todo caso, el ritmo de los trasposos y de las prioridades se fijan a través de este mecanismo, por lo que pueden ser distintos para cada comunidad autónoma. Ello podía suponer, y ha supuesto, que la sucesiva acomodación de las estructuras administrativas preexistentes al «Estado de las Autonomías» fuese fruto de decisiones singulares, y no generales y uniformes.

Nuestra Constitución no contiene muchos resortes para evitar la posible diversidad resultante del principio dispositivo. Podrían haberse usado con reiteración las previsiones del art. 144.c para uniformar el ritmo de acceso a la autonomía, las del 150.2 para completar, mediante transferencias parciales de atribuciones, las competencias asumidas por los estatutos, homologando así a todas las CC AA, etc. Apenas se han usado porque, creo yo, no han sido necesarios. Lo llamativo, me parece, no ha sido que el principio «dispositivo» haya evidenciado la escasa vocación autonómica de algunos territorios «interesados», sino todo lo contrario, que con vocación o sin ella, se ha manifestado un gran «interés» por la autonomía. De suerte que, cuando so pretexto de racionalización y uniformización se han pretendido corregir las «deficiencias» del principio dispositivo, el uso abusivo de los preceptos constitucionales terminó resultando frontalmente contrario al sentido que inspiró la regulación constitucional, y así hubo de ser declarado por el mismo Tribunal Constitucional. Y el soporte político de estas directrices (acuerdos entre los dos mayores partidos nacionales) sólo sirvió para incrementar la suspicacia y las resistencias de las fuerzas políticas nacionalistas mayoritarias en Cataluña y el País Vasco. De aquí que la mejor vía para el desarrollo del título VIII y para la generalización de la implantación de las autonomías haya sido la que parece peor a ciertas mentalidades codiciosas de uniformidad: la pormenorización por vía normativa de los preceptos constitucionales.

VII. La reducción de las diferencias entre el Estado federal y el Estado «regional»: nuestro Estado de las autonomías

La explicación de la posición de los Estados miembros de los Estados federales por referencia a la soberanía resulta hoy indefendible. Con mayor razón, no tiene sentido postular la soberanía de nuestras CC AA. No obstante, algún interés tiene la referencia, porque en los debates constituyentes, y a propósito de la inclusión en el art. 2 del término nacionalidades, se volvió a manifestar la vieja polémica sobre la titularidad de la soberanía y su eventual compartición en los Estados plurinacionales. Algunos nacionalistas radicales pidieron que se incluyera el derecho a la

autodeterminación de las nacionalidades ⁶. Posición contraria mantuvo la derecha, que se opuso a la utilización del término nacionalidades, por considerar que implicaba la soberanía y la autodeterminación. La mayoría de las fuerzas parlamentarias rechazó que el término nacionalidad supusiese el reconocimiento de soberanía y excluyeron la proclamación de la autodeterminación ⁷. La soberanía nacional es única y «reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado» (art. 1), siendo el propio Estado y su Constitución, única, los que fundamentan la existencia de poderes autonómicos en su seno (cf. art. 147.1).

La mayoría convino en que las notas expresivas de la nacionalidad son la singularidad cultural, lingüística o histórica, y su reflejo en manifestaciones de cohesión social particularizada. A ello se corresponde que el término no se aplique, en el texto constitucional, a territorios determinados. Como valor político se lo pueden atribuir todos aquellos que se sientan nacionalidades; pero la distinción entre nacionalidades y regiones no tiene significación juridicoconstitucional.

Una de las notas diferenciales que cierta doctrina sustenta para separar los tipos de Estado federal y regional es la participación de los Estados miembros en la integración de las decisiones federales, a través de una segunda Cámara legislativa, de carácter territorial. Aunque en algunos Estados organizados sobre la base de autonomías funciona una segunda Cámara, no suele ser de estricta representación de los territorios autónomos (caso de nuestro Senado). No obstante, hay que notar que la virtualidad diferencial de este rasgo aparece algo diluida actualmente, porque en las formas de Estado regional se ha intensificado la participación de las autonomías, y ha tomado muchas formas, que permiten canalizar su participación por cauces distintos del de la segunda Cámara; la transformación de los procedimientos de actuación que se ha operado en los Estados federales para alumbrar nuevas reglas de funcionamiento, propias de los actuales sistemas federales cooperativos, supone un enriquecimiento de las técnicas participativas, con frecuencia al margen de los procedimientos «clásicos» (cf. Terrón y Cámara, 1989). Finalmente, existe la posibilidad en el caso del senado español de incidir en su significación, para aproximarle al perfil de cámara de representación territorial y de incrementar sus cometidos en relación con las CC AA ⁸. Si se emprendiese este camino, postulado por Aja y Arbós (1980), puede aproximarse la situación del senado a la de las cámaras altas federales.

No es aplicable a nuestro caso, la existencia de controles más extensos (que en el Estado federal) sobre la actividad regional. El control de la actividad de las CC AA está configurado de modo similar al de aquellos sistemas (art. 153) que,

⁶ Cf., por ejemplo, la intervención del diputado señor LETAMENDIA, *Diario de Sesiones del Congreso*, 4 de julio de 1978, p. 3 772.

⁷ Como ya se ha dicho en este punto, la posición del señor SOLÉ TURA es muy representativa de la finalmente adoptada (cf., por ejemplo, *Diario de Sesiones del Congreso*, núm. 103, de 4 de julio de 1978, pp. 3 805-3.806).

⁸ Sobre el Senado, en general, cf. PORTERO (1979); en particular, sobre su funcionamiento como Cámara territorial, ELIZALDE (1981), FERNÁNDEZ-CARNICERO (1985), MORALES ARROYO (1989), y SÁNCHEZ GARCÍA (1985).

por otra parte, también conocen las medidas de coacción extraordinarias, que prevé nuestro art. 155. No son trasladables tampoco a nuestro caso otras notas señaladas para distinguir el Estado federal del regional, pensadas para el sistema italiano; por ejemplo, el poder de suspensión del consejo regional, que no se da en nuestro sistema, bien que las Constituciones federales contienen preceptos similares a nuestro art. 155, que permiten intervenciones del poder central para la protección de intereses generales o para forzar a los territorios autónomos a cumplir sus obligaciones; la misma observación puede hacerse a la supuesta característica de los Estados regionales, consistente en la indisponibilidad por las regiones de fuerza pública, que tampoco se da en nuestro sistema. Más importante es el argumento de la falta de un poder jurisdiccional reconocido a las regiones; también en España, aunque exista un Tribunal Superior de Justicia en cada Comunidad Autónoma (art. 152.1), el poder judicial es único e independiente (arts. 117 y 122), reconociéndose al Tribunal Supremo «jurisdicción en toda España» (art. 123.1), lo que no impide que los Tribunales Superiores de Justicia autonómicos agoten todas las instancias y conozcan de todos los recursos ordinarios cuando aplican derecho propio de la Comunidad respectiva, lo que constituye una forma de ordenación de las competencias jurisdiccionales similar a la de los Estados federales.

Un argumento mayor de los defensores de la tesis del Estado regional como forma distinta del federal, se refiere a los poderes de autoorganización de los Estados miembros, que serían mucho más incondicionados y extensos que los de las regiones: los Estados miembros pueden elaborar y aprobar sus propias constituciones; el Estado federal no tendría otras facultades que las de verificar su acomodación a su propia Constitución. En cambio, los Estatutos de autonomía serían una norma estatal que, aunque fuese elaborada por los órganos regionales, precisaría como requisito de validez, y no de simple eficacia, la aprobación por el parlamento estatal (*cf.* Ferrando, 1978).

Aun admitiendo las anteriores diferencias formales, en algunos sistemas de autonomías, los procesos de formación y aprobación de los Estatutos se han aproximado, material y formalmente, al «modelo» federal. En efecto, el poder «constituyente» de los Estados miembros está limitado ordinariamente en las Constituciones federales, al menos en estas cuestiones: *a.* las bases organizativas del Estado mismo, que han de respetar los principios de representatividad y de división de poderes, y el respeto a la forma de gobierno, a la ordenación de los poderes jurisdiccionales, etc., del Estado federal; *b.* el respeto a los principios constitucionales básicos del Estado federal, en tanto reconozcan derechos fundamentales, aseguren la unidad del sistema y su funcionamiento, vertebrando la articulación entre los distintos poderes y estableciendo procedimientos para la resolución de conflictos; y *c.* la determinación de las competencias, que es definida sustancialmente por la Constitución federal.

Por otro lado, los procedimientos de elaboración y aprobación de los estatutos de autonomía pueden diseñarse de forma muy similar a lo que ordinariamente se aplica respecto de los Estados miembros, consideración que rebaja mucho la

importancia del argumento. El procedimiento de aprobación de los Estatutos de Autonomía elaborados por la vía del artículo 151 ofrece un ejemplo palmario. «Ciertamente, aunque, en todo caso, las leyes aprobatorias de estos Estatutos sean leyes orgánicas del Estado (arts. 81 y 147 de la Constitución) hay que notar que la formulación definitiva de aquéllos se lleva a cabo *de común acuerdo* entre la Asamblea proponente y la Comisión constitucional del Congreso; el texto se somete luego a referéndum y los plenos de ámbas Cámaras de las Cortes deciden sobre el mismo *mediante un voto de ratificación*, expresión con lo que, sin duda, se ha querido subrayar la consolidación del contenido del proyecto antes de que las Cámaras se pronuncien sobre él y la formulación paccionada de dicho contenido» (Muñoz Machado, 1982: 165-166; cf. García-Cuevas (1989) y Mitjans (1985). Conclusiones semejantes se desprenden del examen del alcance de la intervención de las Cortes en el procedimiento de reforma de los Estatutos.

Tal vez más importante es la ausencia de una Cámara de representación territorial a los efectos de la reforma constitucional, que puede concluirse, así, sin considerar los criterios de los territorios autónomos. No obstante, ha de tenerse en cuenta que esta cuestión se cruza con la estructura del sistema de partidos. Si este sistema no presenta subsistemas territorializados, y por tanto todos los partidos relevantes acogen como ámbito de actuación todo el territorio del Estado, el peso de las visiones o intereses particularizados territorialmente, aunque exista Cámara de representación territorial, presumiblemente, se hará sentir menos que en un caso, como el español, en que sin una Cámara de representación territorial (en su pleno sentido), algunos territorios autónomos están gobernados por partidos deliberadamente circunscritos a su ámbito y con un fuerte componente, ideológico y político, nacionalista. En este caso, el grado de participación en la eventual reforma constitucional (y también, claro, en la integración de las decisiones políticas estatales en el marco constitucional existente) puede ser muy alto, aunque opere por vías políticas no formalizadas jurídicamente.

Se ha producido una aproximación tan notable entre los sistemas federales y las fórmulas regionales, que se hace cada vez más difícil, en la forma y en el fondo, distinguirlos (es ostensible la apropiación de las técnicas organizativas federales para su aplicación a la ordenación de las autonomías). Por ello es vano intentar la construcción de una dogmática propia del Estado regional (que, entre nosotros, ha esbozado Otto, 1981, apoyándose sobre todo en la interpretación de la cláusula residual de competencias del art. 149.3), que intente remarcar diferencias características con el Estado federal. Las técnicas jurídicas de ordenación de los poderes en sistemas ordenados sobre la base de autonomías territoriales, por lo menos en el caso de nuestra Constitución, son sustancialmente idénticas a las federales (cf. Carmona, 1985).

En resumen, si transcendemos una consideración meramente formalista, la estructura territorial del Estado español ofrece rasgos comunes tanto con los Estados federales como con los regionales. En primer lugar, en todos ellos se manifiesta el común elemento legitimador de la división del poder estatal en varios centros territoriales. Consecuentemente, las distintas unidades territoriales de que

están compuestos tienen capacidad de adopción de decisiones políticas (en el nivel formalmente más elevado: aprobación de leyes) y adoptan una organización similar a la del propio Estado central, con legislaturas y gobiernos regionales o federados. A este respecto, la nota distintiva entre la autonomía política y las diversas modalidades de descentralización administrativa descansa en que las instancias agentes de la primera tienen capacidad de decisión política. La autonomía política implica la capacidad de elegir discrecionalmente entre varios objetivos posibles, al objeto de satisfacer el interés de cada Comunidad. La ley y la acción del gobierno regionales son los instrumentos jurídicos y políticos para hacer efectiva aquella elección. El Tribunal Constitucional ha distinguido la autonomía política de las nacionalidades y regiones de la autonomía administrativa de ayuntamientos y diputaciones.

Formalmente, algunos elementos que aparecen en el Estado federal están ausentes en nuestra Constitución. Las CC AA no intervienen en la reforma de la Constitución; la cláusula residual de competencias favorece al Estado; el Senado no es una propia Cámara de representación territorial; y las Cortes intervienen directamente en la aprobación de los Estatutos de Autonomía.

Sin embargo, estas carencias pueden ser compensadas por elementos significativos. Aunque las CC AA no intervienen en el proceso de reforma constitucional tienen iniciativa legislativa; aunque la competencia residual es atribuida al Estado, debe recordarse que algo parecido pasa en los Estados federales, en base a la noción de las competencias implícitas; y si las Cortes intervienen en la aprobación de los Estatutos de Autonomía, también es verdad que las CC AA establecidas por la vía del art. 151 tienen participación en el proceso, similar a la que suelen tener los Estados miembros.

Si hacemos abstracción del problema juridicoconstructivo, en relación a la dicotomía Estado unitario-Estado federal, no resulta difícil precisar las notas caracterizadoras de la ordenación territorial en nuestra Constitución; positivamente, se caracteriza por:

- i.* el régimen de autonomías no se impone necesariamente a todos los territorios del Estado, de suerte que es compatible con la existencia de territorios sometidos a dependencia inmediata del poder central;
- ii.* sin embargo, aprobada la Constitución, se evidenció una tendencia irresistible a la generalización de las autonomías;
- iii.* las autonomías encuentran su fundamento en la propia Constitución y su norma fundamental, el Estatuto, asume la veste de una ley del Estado, de particular rango, «ley orgánica»;
- iv.* el proceso de elaboración de los Estatutos supone el reconocimiento de una cierta potestad autoorganizativa, en cuanto el contenido es determinado inicialmente por instancias regionales, y, aunque sometido a la necesidad de aprobación por el parlamento estatal, el proceso de decisión hace lugar a elementos de tipo paccionado;
- v.* atribuye a la Comunidad Autónoma competencias legislativas y gubernativas;

mentales, e incluso, aunque se proclame la unidad del poder judicial, esta unidad viene modulada a nivel autonómico, en una doble vertiente: la participación de los parlamentos autonómicos en el proceso de nombramiento de algunos miembros del Tribunal Superior de Justicia, y la delimitación de su ámbito de competencia territorial, y de la exclusividad de su competencia en algunas materias, por referencia a los elementos que delimitan la Comunidad Autónoma;

vi. las CC AA crean normas de igual naturaleza, por su fundamento y por su eficacia jurídica, que las leyes ordinarias del Estado;

vii. la extensión de las competencias atribuidas a las CC AA es análoga a la de los Estados miembros en los Estados federales y más amplia de lo habitual en los supuestos de descentralización en los Estados unitarios; y

viii. una nota de carácter sociológico, las autonomías, al menos en los casos de Cataluña y País Vasco, reflejan una pretensión diferencial de especial intensidad, difícil de encontrar incluso en Estados federados. Negativamente por

ix. exclusión de una participación significativa de las Comunidades Autónomas en los procesos de decisión estatal, por ausencia de una Cámara verdaderamente territorial; y en la reforma de la Constitución.

VIII. ¿Qué es la autonomía?

El art. 2 declara que el orden constitucional tiene su apoyatura en los principios de unidad de la nación española y autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran. La articulación de estos principios exige una particular distribución de los poderes públicos y el establecimiento de un sistema de frenos y equilibrios, cuyo contenido, como es lógico, no ilustra directamente aquel artículo. La respuesta habrá de ser buscada en el resto de la Constitución. Pero este artículo es el fundamento primero de los poderes autonómicos y de sus límites, y de las competencias del Estado y sus restricciones; y es ilustrativo de que la Constitución atribuye importancia capital a la consagración de las autonomías; de aquí que pueda servir de orientación general para la actuación de los poderes públicos.

El concepto de autonomía es de difícil precisión si no se enmarca en coordenadas concretas de tiempo y lugar y no se atiende al contexto en que se emplea, porque es polisémico, relativo e históricamente variable. A la imprecisión han contribuido algunas simplificaciones de la idea de autonomía, que la refieren a cualquier manifestación de autogobierno. Pero, no es lo mismo el autogobierno municipal (noción que tiene, a su vez, variantes muy notables según los países) que el autogobierno a que se refieren los arts. 1 y 73 de la Carta de la ONU —que lleva anejo el llamado derecho de autodeterminación— o que la idea de autonomía que utiliza la Constitución italiana, por poner algunos ejemplos.

En nuestro mismo texto constitucional la palabra autonomía se utiliza con contenidos diversos. «Así se reconoce la autonomía de las universidades (art. 27.10) y de los municipios, provincias y comunidades autónomas (art. 137), y es

claro que ni siquiera cuando la declaración, como ocurre en este último caso, se contiene en un solo precepto, tiene un mismo alcance y se refiere al ejercicio por los entes beneficiarios de potestades idénticas, ni es tampoco igual la posición constitucional de todos ellos ni las garantías que la Constitución dispensa a la conservación de su *status*» (Muñoz Machado, 1982: 168).

Ha sido la doctrina italiana la que ha prestado mayor atención al análisis de la autonomía, urgida por la necesidad de explicar su Constitución ⁹. Buena parte de los autores han operado distinguiendo entre autonomía y autarquía, refiriendo la segunda a la posición de autogobierno de los entes locales menores, y la primera a las regiones.

Según la concepción tradicional de la doctrina italiana, la autonomía sería la potestad reconocida a algunos entes de darse sus propias normas, capaces de integrarse en el ordenamiento general y de equipararse en él a las dictadas por la entidad política soberana. Con ello, aparentemente, se podría explicar muy bien la autonomía de las regiones italianas, cuya característica más relevante sería precisamente la potestad de dictar leyes. Sin embargo, en la propia doctrina italiana se han hecho notar las carencias de esta definición, en el sentido de que la identificación de la autonomía con la potestad de dictar leyes reduce el contenido de los poderes autonómicos, que no se concreta sólo, ni siquiera prioritariamente, en el ejercicio normativo.

Estas insuficiencias pueden ser superadas, al menos parcialmente, si se toma como punto de referencia, no la capacidad de darse normas que tenga un ente, sino la de darse un entero y propio ordenamiento, concepto que no designa un simple agregado de normas, sino que incluye, también, las reglas extralegales, principios y vivencias jurídicas que disciplinan la vida de una organización.

Las primeras utilizaciones de la palabra autonomía la hacían sinónima de gobierno independiente, en el sentido en que vendría luego a utilizarse la noción de soberanía: un poder regido sólo por sus propias leyes. Posteriormente, el concepto de autonomía fue ampliándose y se refirió también a la autonormación no soberana.

Esta evolución es larga, y [...] culmina con el reconocimiento de ordenamientos particulares, que permiten el ejercicio de potestades acomodadas a [...] la realidad jurídica en la que operan, sin perjuicio de [...] la primacía del ordenamiento superior y [...] las limitaciones que derivan de la inserción en el mismo (en las formulaciones medievales esta delicada combinación que supone el reconocimiento de poderes autónomos y de un derecho propio, de estatutos, frente a la universalidad del derecho común, se expresa en la idea de *iurisdictio* [...]) Esta evolución prueba que el concepto de autonomía [...] no sólo puede aplicarse a los ordenamientos no originarios, sino que es principalmente a ellos [...] a los que se refiere. *A los ordenamientos originarios es el concepto de soberanía y no el de autonomía el que debe aplicarse, ordenamiento soberano y ordenamiento originario sí que son la misma cosa,*

⁹ MAYER (1982) ofrece un punto de vista sobre las relaciones Estado-regionales en Italia, más problemático de lo que suele ser habitual en la doctrina transalpina.

identificación que no se da en el de ordenamiento autónomo que es condición normal de los ordenamientos secundarios (Muñoz Machado, 1982: 170).

Y, desde luego, entre nosotros, la utilización política del término autonomía excluye cualquier pretensión de soberanía (la autonomía ha sido contrapuesta no ya a la pretensión de independencia estatal, sino a la autodeterminación, y ha sido objeto de consideración peyorativa por los nacionalismos [centrífugos] radicales).

Se ha reprochado a la tesis ordinalista el sentido polivalente con que emplea la noción (aplicada ya a la autonomía privada, ya a la de algunos órganos en el seno del Estado, ya a la posición de los sujetos y los ordenamientos en el Derecho internacional, etc.). Más severa resulta la crítica al carácter limitativo de esta concepción, por cuanto sólo tiene en cuenta la formación de las reglas autonómicas, olvidando la capacidad de dirección política del ente autónomo, de elegir opciones y directrices, que pueden ser distintas de las adoptadas por los órganos estatales; y que no tienen necesariamente que expresarse en normas, sino que pueden consistir en decisiones de vigor más coyuntural.

La posición del ente autónomo no podría explicarse, por tanto, con la simple referencia a la existencia de un ordenamiento particular ni tampoco por la relajación o reducción de los controles que sobre la actividad de aquél pueda ejercer el Estado. Lo más destacado es la capacidad de dirección política del ente autónomo, que tiene un fundamento que debe ser subrayado: el órgano fundamental de las entidades territoriales autónomas es el pueblo de las mismas en cuanto cuerpo electoral. De la suerte, el poder de dirección política de los órganos autónomos instituidos no proviene directamente del Estado, no se resuelve en una pura concesión hecha por el poder superior, sino que le viene atribuido por la propia comunidad, la que, además, puede elegir como representantes a individuos pertenecientes a fuerzas políticas distintas de las que ocupan y dirigen los órganos estatales, lo que explica no sólo que exista un poder de dirección política en el marco autónomo, sino que las opciones en que se concreta puedan ser distintas de las de los propios órganos estatales. Estas potestades autónomas podrán ser más o menos amplias, dependiendo del tipo o grado de autonomía de que se beneficie cada ente. En nuestro caso, es claro que las Comunidades disponen de la referida potestad de dirección política y que ejercen una función de gobierno a través de actos libres en cuanto a sus fines, si bien, limitados por los márgenes que la autonomía regional permite, aunque, siempre, conteniendo la expresión jurídica de la voluntad de las fuerzas mayoritarias en la comunidad autonómica, a las que compete determinar la orientación política del ente autónomo. Los órganos de gobierno autonómicos son representantes de su Comunidad, elegidos por la misma y expresión de su voluntad mayoritaria. Ello no obsta la función de dirección política de los órganos estatales, para la salvaguardia de los intereses nacionales. Por otra parte, en los sistemas constitucionales de pluralismo político, es perfectamente posible el mantenimiento de opciones discrepantes y normal la distinta aceptación de unas y otras en las diversas partes del territorio del Estado. Siendo

así, es explicable que la opción política dominante en una Comunidad autónoma pueda no coincidir con la dominante en el gobierno del Estado.

La autonomía se refiere a un contexto unitario superior, y el ámbito de la función de dirección autonómica está determinado por él. Tal determinación puede estrechar más o menos el círculo incondicionado de poder autonómico, y puede depender de las opciones que el legislador estatal asuma en cada momento, siempre que dejen a salvo un reducto o núcleo esencial de autonomía, cuyo desconocimiento supondría el abatimiento de la autonomía misma. Dependiendo de la forma y el alcance de la delimitación de los poderes autonómicos, puede ensayarse una gradación de diferentes tipos de autonomía. Como se dijo antes, el concepto no se emplea, en los propios textos constitucionales, en sentido unívoco.

En el caso de las autonomías regionales, los condicionamientos referidos dependen, desde luego, de las opciones manejadas en su regulación [...] pero en el caso de los ejemplos más relevantes que pueden traerse a colación *lo sustancial es que los módulos de la autonomía y las garantías del ejercicio de los poderes en que se sustancia están constitucionalizados, esto es, prefigurados en la propia Constitución que es la que contiene el diseño conforme al cual se reparten los poderes de dirección política y sus limitaciones respectivas* (Muñoz Machado, 1982: 172-173).

IX. La distribución de competencias

En un Estado políticamente descentralizado las unidades componentes deben tener capacidad de decisión política. Esta capacidad es atribuida a las instituciones de autogobierno de las CC AA (esencialmente, una cámara legislativa, un gobierno regional y su presidente). Tanto las instituciones políticas como las competencias son establecidas por el respectivo Estatuto de Autonomía, que no puede ser modificado sin la aprobación de la Comunidad Autónoma —al menos, por el Parlamento regional, o por éste y el electorado de la Comunidad, en referéndum. Sólo mediante una reforma constitucional podría suprimirse la garantía constitucional y estatutaria de la Comunidad Autónoma, tanto desde un punto de vista orgánico como funcional ¹⁰.

Sin embargo, aunque las instituciones políticas de las CC AA permanezcan constantes, sus competencias efectivas pueden variar. No me refiero a que las competencias de las Comunidades puedan ser diferentes entre sí; sino a que la extensión e intensidad del ejercicio de las competencias determinadas constitucional y estatutariamente será mayor o menor según tres factores principales: la actitud (política) del Parlamento y gobierno del Estado; la actitud (política) del Parlamento y gobierno de la Comunidad Autónoma; y la actitud (jurídica) del

¹⁰ Sobre la distribución de poderes y funciones entre Estado y CC AA, cf. GARCÍA DE ENTERRÍA (1980) y MUÑOZ MACHADO (1982).

Tribunal Constitucional. La combinación de estos elementos determina la efectiva extensión real de las competencias autonómicas.

El sistema constitucional de distribución de competencias es algo complicado. En resumen: *i.* hay una lista de materias que pueden ser asumidas por las CC AA (art. 148); *ii.* hay una lista de materias de competencia exclusiva del Estado (art. 149.1); *iii.* las CC AA pueden asumir materias no reservadas al Estado, pero tampoco incluidas en el art. 148 (art. 149.3); *iv.* la competencia residual corresponde al Estado (art. 149.3); y *v.* el Estado puede delegar competencias propias en las Comunidades Autónomas (art. 150) (*cf.* Ruipérez, 1988).

El límite de las competencias posibles de cada Comunidad Autónoma varía según la vía por la que haya accedido a la autonomía. Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco se han constituido según el art. 151 y pudieron asumir todas y cualquier competencia no reservada exclusivamente al Estado. Las restantes hubieron de limitarse a las competencias enumeradas en el art. 148, durante sus cinco primeros años de existencia, y posteriormente, aunque es posible la ampliación de competencias requiere modificación del Estatuto de Autonomía. En segundo lugar, aunque el sistema constitucional permite que las competencias asumidas por las CC AA puedan ser muy diversas, entre sí, se ha manifestado una tendencia a su homogeneización. En el caso de las cuatro CC AA citadas más arriba, la similitud deriva de una común ambición de maximalización de las competencias regionales. La misma relativa homogeneidad competencial, aunque a un nivel diferente, se encuentra en los Estatutos de las restantes 13 Comunidades, creadas por el procedimiento del art. 143.

En la práctica, la distribución de las competencias, exclusivas, compartidas y concurrentes, ofrece rasgos de ambigüedad, dotando de incertidumbre la cuestión de hasta qué punto puede llegar el poder de decisión de las CC AA. Este poder puede fluctuar, precisamente, porque el nivel de competencias está sujeto a un considerable grado de indeterminación. Y el Tribunal Constitucional ha relativizado, todavía más, las determinaciones del texto constitucional. Al interpretar la Constitución, el Tribunal ha asumido, como consecuencia, la determinación del *quantum* de poder de decisión atribuible a las CC AA, contribuyendo decisivamente a la concreción real de la estructura del Estado.

Para la determinación de la exclusividad de una competencia, el Tribunal no se ha apoyado en la sola circunstancia del texto de la Constitución o del correspondiente Estatuto; más bien ha definido el carácter de la competencia por un juicio sobre si se corresponde con el interés del Estado o de la Comunidad autónoma (sobre la jurisprudencia constitucional a este respecto, *cf.* Monreal, 1986). Como, además, el Tribunal ha subordinado el ejercicio de las competencias autonómicas, exclusivas o no, a los principios constitucionales, esto equivale a que, en caso de conflicto, puede decidir sobre la exclusividad de la competencia, sin referirse necesariamente al Estatuto de Autonomía. Esto subraya el papel crucial que juega, en este aspecto, el Tribunal Constitucional.

Respecto de las competencias exclusivas del Estado enumeradas en el art. 149.1, ha de observarse que, con alguna frecuencia, se reducen a que el Estado

pueda dictar «las bases», o la «legislación básica», o las «normas básicas», abriendo la posibilidad de que la legislación de desarrollo y la ejecución pueda ser competencia de las CC AA, si así se establece en sus respectivos Estatutos. La importancia de esta disposición constitucional se aprecia si notamos, por una parte, que implica un criterio de delimitación de la efectivización de las competencias autonómicas (que excluye lo que sea «básico») y, por otra parte, si consideramos la naturaleza de las funciones a las que la Constitución aplica este sistema. La naturaleza «abierta» del criterio de determinación de las «normas básicas» puede, en función de la interpretación que se imponga, ampliar o estrechar el poder de decisión política de las Comunidades Autónomas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AJA, Eliseo y ARBÓS, Xavier, (1980), «El Senado, Cámara posible de las autonomías», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 17, septiembre-octubre, pp. 27-66.
- AJA, Eliseo; TORNOS, Joaquín; FONT, Tomás, *et al.* (1985), *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos.
- AMBROSINI, G., (1933), «Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale, caratterizzato dall'autonomia regionale», *Rivista di Diritto Pubblico*, citado por FERRANDO (1964).
- BISCARETTI DI RUFFIA, P., (1982), *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 2.º ed.
- BURDEAU, Georges, (1949), *L'état*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence (t. II de *Traité de Science Politique*).
- CARMONA, José N., (1985), «El principio de unidad y las técnicas de armonización en la esfera autonómica», en *Primeras Jornadas...*, t. II, pp. 861-869.
- COTARELO, Ramón, (1987), *Sistemas políticos* (capítulos 5 y 6) t. II de COTARELO, Ramón y BLAS, Andrés de, *Teoría del Estado y sistemas políticos*, Madrid, UNED.
- DÍAZ LÓPEZ, C. E., (1980-81), «El problema de la estructuración político-territorial de España: una aproximación histórico-politológica», *Revista de Política Comparada*, núm. 3, invierno, pp. 137-161.
- (1982), «The Autonomic State: A Democratic Challenge to the Creative Imagination», en MENY (comp.), pp. 123-150.
- ELIZALDE, José, (1981), «El Senado como cámara de representación territorial en el Estado autonómico: Una perspectiva comparada», *Revista de Política Comparada*, núm. 6, pp. 195-214.
- Estado (El) de las Autonomías: Poder autonómico-Poder central*, Madrid, Centro de Investigaciones y Técnicas Políticas, 1981.
- FERNÁNDEZ, Tomás R., (1977), *Las Autonomías regionales: Aspectos políticos y jurídicos*, Madrid, Instituto Nacional de Prospectiva.

- FERNÁNDEZ-CARNICERO, C. J., (1985), «Representación política y representación territorial en el sistema constitucional español», en *Primeras Jornadas...*, t. II, pp. 949-962.
- FERRANDO, Juan, (1964), *Formas de Estado desde la perspectiva del Estado Regional*, Madrid, IEP (La primera parte fue publicada como «El Estado regional como realidad jurídica independiente», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 129-130, mayo-agosto de 1963).
- (1978), *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, Madrid, Tecnos.
- (1981), «Teoría y realidad del Estado autonómico», en *Estado (El) de...*
- GARCÍA-CUEVAS, Elena, (1989), «Pacto Federal y Estado autonómico», Comunicación presentada al VII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y Derecho Constitucional, Gerona.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., (comp.) (1980), *La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos.
- GARCÍA PELAYO, M. (1964), *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Revista de Occidente, 7.^a ed.
- GARRIDO FALLA, F. (comp.) (1980), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas.
- GONZÁLEZ ENCINAR, J. J., (1985), *El Estado unitario-federal: La autonomía como principio estructural del Estado*, Madrid, Tecnos.
- JIMÉNEZ DE ASÚA, L., (1932), *Proceso histórico de la Constitución de la República española*, Madrid, Reus.
- KELSEN, Hans, (1979), *Compendio de Teoría General del Estado*. Trad. L. Recaséns Siches y Justino de Azcárate, Barcelona, Blume, 3.^a ed.
- LEGUINA, Jesús, (1984), «Las Comunidades Autónomas», en PREDIERI, Alberto y GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (comps.), *La Constitución española de 1978: Estudio sistemático*, (1.^a ed., 1980), Madrid, Civitas, 12.^a ed., 2.^a reimpr.
- LORENS, Eduardo L., (1932), *La autonomía en la integración política*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado.
- MAYER, M., (1982), «Une contradiction encore à résoudre: les rapports Région-État en Italie», en MENY (comp.), pp. 103-121.
- MEDINA RUBIO, R., (1981), «El proceso autonómico: algunos aspectos de la iniciativa», *Revista de Política Comparada*, núm. 4, primavera, pp. 149-164.
- MENY, Yves, (comp.) (1982), *Dix ans de régionalisation en Europe: Bilan et perspectives (1970-1980)*, París, Éditions Cujas.
- MITJANS, Esther, (1985), «Las Cortes Generales en la elaboración y aprobación de los Estatutos de Autonomía», en *Primeras Jornadas...*, t. II.
- MONREAL, Antoni, (1986), «The New Spanish State Structure», en BURGESS, Michael (comp.), *Federalism and Federation in Western Europe*, Londres, Croom Helm.
- MORALES ARROYO, J. M. (1989), «La expresión de intereses territoriales con o a través de los grupos territoriales en el Senado», Comunicación al VII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y Derecho Constitucional, Gerona.
- MUÑOZ MACHADO, S. (1982), *Derecho Público de las Comunidades Autónomas. I*. Madrid, Civitas.
- OTTO, Ignacio de (1981), «La prevalencia del Derecho estatal, sobre el Derecho regional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 2, mayo-agosto, pp. 57-92.
- PEREIRA-MENAUT, A. C. (1987-88), «Concepts of State and Regional Autonomy: Are they Peacefully Compatible? A Reflection on the Recent Spanish Experience», *Jura Falconis*, núm. 1, Lovaina, pp. 109-135.

- PORTERO, José A. (1979), «El Senado en la Constitución española», en Manuel RAMÍREZ, *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, Pórtico, pp. 217-234.
- POSADA, Adolfo (1933), *La nouvelle Constitution espagnole*, París, Recueil Sirey.
- PRÉLOT, Marcel (1961), *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, París, Dalloz, 2.^a ed.
- Primeras Jornadas de Derecho Parlamentario: 21, 22 y 23 de marzo de 1984...* 2 vols., Madrid, Congreso de los Diputados, 1985.
- RUIPÉREZ, Javier (1988), «La división de competencias en el llamado “Estado de las Autonomías”», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 59, enero-marzo, pp. 225-252.
- SÁNCHEZ AGESTA, L. (1980), *El sistema político de la Constitución española de 1978*, Madrid, Editora Nacional.
- SÁNCHEZ GARCÍA, J. (1985), «Los grupos territoriales del Senado», en *Primeras Jornadas...*, t. II.
- SEVILLA ANDRÉS, D. (1969), *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, Madrid, Editora Nacional, t. II.
- TERRÓN, Javier y CÁMARA, G. (1989), «Principios y técnicas de cooperación en los Estados compuestos: Reflexiones sobre su aplicación al caso de España». Comunicación al VII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y Derecho Constitucional, Gerona.
- TRUJILLO, Gumersindo (1981), «El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 2, mayo-agosto, pp. 9-55.
- VILAS NOGUEIRA, J. (1975), *O Estatuto Galego*, La Coruña, Edicións do Rueiro (Reimpresión, 1977).
- WILDENMANN, Rudolf (1986), «The Problematic of Party Government», en CASTLES, Francis G. y WILDENMANN, Rudolf (comps.), *Visions and Realities of Party Government*, Berlín/Nueva York, Walter de Gruyter.

TERCERA PARTE

LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA (1979-1986)

10. Las elecciones legislativas

JOSÉ RAMÓN MONTERO

En los últimos quince años, la historia electoral de los españoles ha sido tan densa como variada. Hasta finales de 1991 se han convocado ocho referendos (tres nacionales y cinco regionales) y 26 elecciones. Cinco de ellas han designado a los representantes de las dos Cámaras de las Cortes Generales, cuatro lo han hecho con los de los Ayuntamientos y dos con los del Parlamento Europeo. Las Comunidades Autónomas han tenido a su vez consultas electorales diferenciadas entre las que cuentan con capacidad de convocatoria propia (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía), que suman tres elecciones cada una (excepto el País Vasco, que suma cuatro), y las restantes, que sólo han celebrado tres. Desde 1976 no ha transcurrido un solo año sin que se produzca al menos una convocatoria electoral, siendo mayoría los que han conocido dos y tres elecciones; en 1979 y 1986 llegaron a celebrarse incluso cuatro consultas de diferente naturaleza. A lo largo de este período, el votante medio ha podido seguir un mínimo de 13 campañas electorales y depositar en las urnas 16 papeletas distintas; el votante vasco ha podido hacerlo en 19 oportunidades, y en 18 el catalán, el gallego y el andaluz.

Poco antes de la dictadura de Primo de Rivera, Luis Araquistáin apuntaba que, «en España, después de los toros, nada embriaga tanto como las elecciones».

Quiero agradecer a Miguel Ángel ABAD, Gabriel COLOMER, Isidre MOLAS, José María MORALES y Mariano TORCAL la ayuda prestada para la realización de este trabajo.

nes»¹. En realidad, las celebradas en esta última década y media son mucho menos *polémicas* que las muy falseadas de la monarquía alfonsina y mucho más *aburridas* que las muy polarizadas del período republicano. Pero parece fuera de discusión que han resultado decisivas para la salida de la dictadura franquista: si bien se mira, todos los procesos de cambio democrático han estado jalonados por motivos electorales. Las elecciones de los últimos quince años han permitido, *inter alia*, completar pacíficamente la transición, ratificar una Constitución democrática con visos de perdurabilidad, consolidar el nuevo sistema político, realizar la alternancia gubernamental de modo casi plebiscitario, reemplazar los equipos de gobierno de todos los municipios, edificar el complejo Estado de las Autonomías y participar en los destinos comunitarios a través de representantes propios en el Parlamento Europeo.

Este capítulo pretende sistematizar algunos aspectos destacables de la trayectoria electoral española. Para ello consideraré únicamente las elecciones legislativas al Congreso de los Diputados. Esta selección viene avalada al menos por tres razones. En primer lugar, la variedad de las consultas celebradas, que abarcan cuatro ámbitos territoriales, impide su tratamiento unitario, a no ser que nos contentemos con una insuficiente descripción de sus respectivos contextos y resultados. En segundo término, los españoles, al igual que los ciudadanos de las democracias occidentales, ordenan jerárquicamente las elecciones de distinta naturaleza o/y ámbito territorial en función de la importancia e interés que le atribuyen; en esta jerarquía el primer lugar suele estar ocupado por las elecciones legislativas, cayendo las demás en la categoría de las denominadas elecciones de «segundo orden». Por último, el hecho de que contemos ya con una serie de cinco elecciones permite la tarea de observar con cierta seguridad los perfiles del comportamiento electoral de los españoles.

Los estudios electorales suelen abordar las elecciones parlamentarias nacionales desde dos ópticas diferentes. De un lado, los análisis que piensan que cada elección es única e irrepetible, tiene su pequeña historia propia y arroja unos resultados peculiares. De otro, los que observan ante todo la reiteración de situaciones comunes y enfatizan los elementos de continuidad en una serie más o menos larga de elecciones. Es probable que el enfoque más fructífero sea el que combine ambas perspectivas. Para ello las elecciones legislativas españolas pueden agruparse en dos períodos. En el primero se comprenderían las de 1977 y 1979; en el segundo, las de 1982, 1986 y 1989. Uno y otro comparten diferencias y similitudes significativas. Las diferencias radican en el sistema de partidos, el partido gobernante y la dinámica parlamentaria de cada período. Las semejanzas se refieren a la presencia en cada uno de ellos de elecciones «excepcionales» (las de 1977 y 1982) y de «continuidad» (las de 1979, 1986 y 1989), así como a la

¹ Luis ARAQUISTÁIN, *España en el crisol: un Estado que se disuelve y un pueblo que renace*, Barcelona, Minerva, circa 1920; citado por Amando de MIGUEL, *El rompecabezas nacional*, Barcelona, Plaza y Janés, 1986, p. 133.

incidencia de ciertos factores de organización y competencia partidistas ². En este capítulo trataré de ofrecer una visión equilibrada de los elementos de cambio y continuidad que se han producido en la trayectoria electoral española. Los agruparé en dos secciones, que abordarán respectivamente, de una parte, la orientación del voto y los niveles de competitividad de las preferencias electorales, y, de otra, las dimensiones específicas de la fragmentación y de la volatilidad. Utilizaré fundamentalmente datos agregados e índices obtenidos de los resultados electorales, y sólo ocasionalmente los datos muestrales procedentes de encuestas representativas. Esta opción presenta el inconveniente de renunciar al análisis de actitudes y orientaciones políticas individuales relacionadas con el voto, cuya importancia no hace falta exagerar. Al fin y al cabo, aquí se trata no tanto del comportamiento electoral como de las propias elecciones legislativas. Además, los datos seleccionados tienen, a mi juicio, las ventajas de observar la evolución de un conjunto de dimensiones relevantes a lo largo del tiempo, de facilitar la comparación entre las Comunidades Autónomas (que se han adoptado como unidades de análisis por resultar, pese a sus diferencias intrarregionales, el menos malo de los criterios ordenadores de los 52 distritos existentes) y de confrontar el caso español con los de otros países europeos desde finales de los años setenta. Estas ventajas lo son en mayor medida si se tiene finalmente en cuenta el carácter introductorio que pretende darse a este capítulo: la ausencia de estudios generales sobre las elecciones recomienda, en esta ocasión, seguir la buena costumbre de familiarizarse con el bosque antes de examinar con detalle algunos de sus árboles ³.

I. Las preferencias electorales: orientación del voto y niveles de competitividad

Las preferencias electorales se han caracterizado por su moderación, por una fragmentación relativamente baja y por un elevado nivel de volatilidad. En esta sección analizaré algunos factores relacionados con la orientación del voto y la competitividad interpartidista, mientras que las dimensiones de fragmentación y la volatilidad serán el objeto de la siguiente.

² Cf. José R. MONTERO, «Elecciones y ciclos electorales en España», en *Revista de Derecho Político*, núm. 25, 1988, pp. 9-34.

³ En consecuencia también a este carácter introductorio, tanto el número como el contenido de las notas a pie de página estarán reducidos considerablemente. Puede encontrarse una orientación bibliográfica del creciente campo de los estudios electorales en José R. MONTERO y Francesc PALLARÈS, «Sociología electoral», en Salvador GINER y Luis MORENO (comps.), *Sociología en España*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1990, pp. 173 ss.; y una recopilación de los trabajos más sobresalientes en la ponencia presentada por los mismos autores, bajo el título de «Los estudios electorales en España: un balance bibliográfico», al III Coloquio de Sociología Electoral, celebrado en Barcelona en febrero de 1991.

I.1. La orientación del voto

El punto de partida radica, lógicamente, en la propia distribución de las preferencias por parte de los votantes: una distribución que a lo largo de las cinco elecciones legislativas ha conocido simultáneamente puntos sobresalientes de continuidad y cambio. Como ha podido comprobarse en otro capítulo de este libro, las elecciones de 1977 fueron vividas con los altos niveles de entusiasmo, compromiso y participación que caracterizan a las *founding elections*. También con una llamativa pluralidad de ofertas políticas, que fue drásticamente reducida por los efectos simplificadores de las preferencias electorales. Sólo cinco partidos de ámbito nacional y dos nacionalistas consiguieron representación en el Congreso de los Diputados (cuadro 1). Entre aquéllos, la Unión de Centro Democrático (UCD) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) sumaban el 81 % de los escaños. Cada uno de ellos estaba flanqueado por sendos partidos con apoyos muchos más bajos: el Partido Comunista de España (PCE), a la izquierda del PSOE, y Alianza Popular (AP), a la derecha de UCD. Los de extrema derecha obtuvieron menos del 1 %, y los de extrema izquierda, aunque triplicaron ese porcentaje, quedaron sin representación parlamentaria. Como asimismo les ocurrió a los demócratacristianos, en consecuencia a una equivocada estrategia electoral y a una campaña llena de errores. El electorado quedaba dividido casi por mitades entre izquierda y derecha (que predominaba ligeramente), y con una configuración simétrica en cada bloque. En el balance general de victorias y fracasos, las mayores dosis de derrota se acumularon sobre una AP percibida como franquista; la mayor decepción, en un PCE que confiaba obtener rendimientos superiores a su oposición antifranquista. Y mientras que el PSOE aparecía como el gran vencedor de la consulta a la vista de su superioridad sobre el PCE y de su proximidad a UCD, la victoria de ésta podía ser considerada como un relativo fracaso por su incapacidad para obtener mayor provecho aún de la normativa electoral, de la escasa implantación de los partidos competidores y del apoyo popular a su estrategia reformista ⁴.

Aunque numerosos analistas señalaron que la reformulación de las estrategias partidistas y la mayor madurez de los ciudadanos acarrearía cambios inmediatos, las elecciones legislativas celebradas en marzo de 1979 confirmaron básicamente los resultados de 1977. Las únicas novedades parecieron radicar en un espectacular crecimiento del abstencionismo y en la llegada al Congreso de nuevos partidos regionalistas o nacionalistas. El principal beneficiario de la nueva consulta fue UCD, y no tanto por las pocas décimas de porcentaje del voto ganadas cuanto por el fracaso socialista de sustituirlo en el Gobierno. El PSOE consiguió aumen-

⁴ Mario CACIAGLI, *Elecciones y partidos en la transición española*, Madrid, CIS/Siglo XXI, pp. 39 ss.; Equip de Sociologia Electoral, *Estudis Electorals/1. Sobre les eleccions legislatives de 1977*, Barcelona, Fundació Jaume Bofill, 1978, y, sobre todo, el capítulo de Lourdes LÓPEZ NIETO incluido en este mismo volumen.

CUADRO 1. El primer período electoral: votos y escaños en las elecciones legislativas de 1977 y 1979

Partido	1977		1979	
	Votos (%)	Escaños	Votos (%)	Escaños
PCE	9,3	20	10,8	23
PSOE	29,9	118	30,5	121
UCD	34,8	167	35,5	168
AP ^a	8,4	16	6,1	9
PNV	1,7	8	1,6	7
CiU ^b	3,7	11	2,7	8
Otros	12,2	10 ^c	13,2	14 ^d
TOTAL	100	350	100	350

^a En 1979 se presentó como Coalición Democrática.

^b En 1977 se presentó como Pacte Democràtic per Catalunya.

^c Obtuvieron escaños Unidad Socialista (4,5 % del voto y 6 escaños), la Democracia Cristiana de Cataluña (0,7 % y 2), Euskadiko Ezquerria (0,2 % y 1) y Esquerria Republicana de Catalunya (0,6 % y 1).

^d Obtuvieron escaños la Unión Nacional (2,1 % y 1), Herri Batasuna (3 % y 1), Euskadiko Ezquerria (0,5 % y 1), Unión del Pueblo Navarro (0,2 % y 1), Esquerria Republicana de Catalunya (0,7 % y 1), Partido Socialista de Andalucía (1,8 % y 5), Partido Aragonés Regionalista (0,2 % y 1) y Unión del Pueblo Canario (0,3 % y 1).

Fuente: Juan J. LINZ, «The new spanish party system», en Richard ROSE (comp.), *Electoral participation. A comparative analysis*, Londres, Sage, 1980, pp. 112 y 120.

tar su voto sólo en un punto porcentual, pero se hizo más fuerte en las áreas rurales. En la izquierda, el PCE mantuvo su situación de inferioridad con respecto al PSOE, que había estimado provisional en 1977. En la derecha, Coalición Democrática, en la que participaba mayoritariamente AP, se llevó otra vez la palma de las derrotas. No sólo fue la única fuerza política que disminuyó sus porcentajes de voto (cerca de tres puntos porcentuales) y su número de escaños (a casi la mitad), sino que además sus desmesuradas expectativas de recuperación de posiciones a costa de UCD, y mediante una estrategia deliberada de moderación, se saldaron con un nuevo fracaso electoral. La continuidad básica en 1979 de la distribución de fuerzas existentes dos años antes reprodujo las dimensiones electorales y gubernamentales de 1977, como la volatilidad, la fragmentación, la competición partidista y las relaciones gobierno-oposición. Todo ello dio base para que entonces se apostara por la estabilización futura del comportamiento electoral de los españoles. De este modo, un examen de los procesos de transferencia de votos entre los principales partidos de ámbito nacional reveló un alto grado de cristalización de los espacios políticos y una relativa fluidez de los alineamientos. Con la excepción notable de Coalición Democrática, las escasas transferencias que pueden constatarse no se dieron tanto desde los partidos de izquier-

da a los de derecha o viceversa, sino en el interior de cada bloque, y con una cierta tendencia hacia los mayores partidos más próximos al centro que a la inversa ⁵.

Los resultados de las elecciones de 1982, aunque esperados desde hacía tiempo, no dejaron por ello de ser menos sorprendentes (cuadro 2) ⁶. Además de

CUADRO 2. El segundo período electoral: votos y escaños en las elecciones legislativas de 1982, 1986 y 1989

Partido	1982		1986		1989	
	Votos (%)	Escaños	Votos (%)	Escaños	Votos (%)	Escaños
IU ^a	3,9	4	4,7	7	9,1	17
PSOE	47,3	202	44,1	184	39,6	175
CDS	2,8	2	9,2	19	7,9	14
UCD	6,2	11	—	—	—	—
PP ^b	25,9	107	26,1	105	25,8	107
PNV	1,8	8	1,5	6	1,2	5
CiU	3,6	12	5,0	18	5,0	18
Otros	8,5	4 ^c	9,4	11 ^d	11,4	14 ^e
TOTAL	100	350	100	350	100	350

^a En 1982 se presentó solo como PCE.

^b En 1982 se presentó en coalición con el PDP, y en 1986 como Coalición Popular.

^c Obtuvieron escaños Herri Batasuna (0,9 % del voto y 2 escaños), Esquerra Republicana de Catalunya (0,6 % y 1) y Euskadiko Ezquerria (0,5 % y 1).

^d Obtuvieron escaños Herri Batasuna (1,1 % y 5), Euskadiko Ezquerria (0,5 % y 2), Coalición Galega (0,4 % y 1), Partido Aragonés Regionalista (0,4 % y 1), Agrupaciones Independientes de Canarias (0,3 % y 1) y Unió Valenciana (0,3 % y 1).

^e Obtuvieron escaños Herri Batasuna (1,1 % y 4), Partido Andalucista (1 % y 2), Unió Valenciana (0,7 % y 2), Eusko Alkartasuna (0,7 % y 2), Euskadiko Ezquerria (0,5 % y 2), Partido Aragonés Regionalista (0,3 % y 1) y Agrupaciones Independientes de Canarias (0,3 % y 1).

Fuentes: Para 1982, Alejandro MUÑOZ ALONSO y otros, *Las elecciones del cambio*, Barcelona, Argos Vergara, 1984, p. 229. Para 1986, *El País, Anuario 1987*, Madrid, Ediciones El País, 1987, p. 71. Para 1989, *El País, Anuario 1990*, Madrid, Ediciones El País, 1990, p. 60.

⁵ Richard GUNTHER, Giacomo SANI y Goldie SHABAD, *El sistema de partidos políticos en España. Génesis y evolución*, Madrid, CIS/Siglo XXI, 1986; Jorge de ESTEBAN y Luis LÓPEZ GUERRA (comps.), *Las elecciones legislativas del 1 de marzo de 1979*, Madrid, CIS, 1979, y Julián SANTAMARÍA, «Transición controlada y dificultades de consolidación: el ejemplo español», en J. SANTAMARÍA (comp.), *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, Madrid, CIS, 1982, p. 413.

⁶ La mayor parte de los capítulos contenidos en Juan J. LINZ y José R. MONTERO (comps.), *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los años ochenta*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, se dedica al análisis en profundidad de las elecciones de 1982 en sus diversos niveles; también algunos de los capítulos de Howard R. PENNIMAN y Eusebio MUJAL-LEÓN (comps.), *Spain at the polls, 1977, 1979, and 1982. A study of national elections*, Washington, DC, American

quebrar la para muchos firme cristalización del electorado de 1979, lo hizo en proporciones desconocidas para cualquier país europeo. Caciagli ha subrayado que el único término con el que por aproximación cabe calificarlas es el de «cataclismo», y no le falta razón⁷: significaron un realineamiento que combinó niveles considerables de intensidad con una incidencia decisiva en la mayor parte de las fuerzas políticas. Los niveles de participación conocieron una nueva oscilación brusca, aumentando en este caso en cerca de 12 puntos porcentuales. La mayor parte de las fuerzas regionales, que constituyeron otro de los rasgos característicos de las elecciones de 1979, quedó fuera del Congreso. Las agrupaciones de extrema izquierda y extrema derecha obtuvieron apoyos electorales mínimos, hasta el punto de llevarles a su desaparición; la autodisolución de Fuerza Nueva en noviembre de 1982 fue ilustrativa. La UCD resultó, para decirlo gráficamente, triturada por unos electores que reaccionaban así a las continuas luchas faccionales del partido y a la incapacidad e ineficacia de sus Gobiernos. Sus más de seis millones de votantes en 1979 quedaron reducidos a cerca del millón y medio en 1982, y su porcentaje del voto descendió nada menos que del 35 al 6 %. Que se sepa, ningún partido occidental en el Gobierno ha sufrido una derrota de esta magnitud; los antecedentes comparados sólo pueden referirse al Partido Republicano Popular de Turquía al final de la década de los cuarenta⁸. Por su parte, el PSOE, con más de diez millones de votos, conseguía doblar prácticamente su electorado de 1979 y casi duplicar su representación parlamentaria. El triunfo socialista supuso varios hitos de importancia histórica. Por primera vez desde su fundación, el PSOE formaba Gobierno en solitario, y por vez primera después de cuarenta años lo hacía un partido de izquierdas. También por vez primera en la historia española un partido obtenía la mayoría absoluta de escaños, un acontecimiento que resulta excepcional incluso en el contexto de los países europeos occidentales. La victoria del PSOE significó por último que, tras sólo cinco años de competencia partidista, España experimentaba la alternancia en el poder, y lo hacía en circunstancias de reforzamiento de la legitimidad que habrían de repercutir muy positivamente en la consolidación de su sistema democrático⁹.

El PCE y AP, los dos partidos que flanqueaban a los hasta entonces relevantes, conocieron asimismo suertes electorales contradictorias. La intensificación de

Enterprise Institute for Public Policy Research, 1985, así como el número monográfico de la *Revista de Investigaciones Sociológicas*, 28, 1984; Alejandro MUÑOZ ALONSO y otros, *Las elecciones del cambio*, Barcelona, Argos Vergara, 1984, y Michael BUSE, *La nueva democracia española. Sistema de partidos y orientación del voto (1976-1983)*, Madrid, Unión Editorial, 1984, pp. 72 ss.

⁷ CACIAGLI, *Elecciones y partidos en la transición española*, cit., p. 149.

⁸ José María MARAVALL, *La política de la transición*, Madrid, Taurus, 1984, 2.ª ed., p. 91; y Mario CACIAGLI, «La parábola de Unión de Centro Democrático», en José Félix TEZANOS, Ramón COTARELO y Andrés de BLAS (comps.), *La transición democrática española*, Madrid, Sistema, 1989, p. 428.

⁹ José María MARAVALL y Julián SANTAMARÍA, «Transición política y consolidación de la democracia en España», en TEZANOS, COTARELO y de BLAS (comps.), *La transición democrática española*, cit., pp. 243-244.

la crisis comunista le hizo perder más de un millón de sus antiguos electores. Sus estrategias de crecimiento mediante la atracción de la extrema izquierda y de sectores sustanciales de socialistas se vieron así doblemente truncadas: no sólo ambos objetivos estaban o seguían estando en el PSOE, sino que una parte considerable del propio electorado comunista optó por el PSOE. Reducido a un apoyo electoral y una representación parlamentaria menores que las de los partidos comunistas escandinavos, por ejemplo, el PCE culminó esta etapa fragmentándose en tres partidos comunistas distintos¹⁰. Por su lado, AP, en coalición con el Partido Demócrata Popular (PDP, una escisión del ala derecha de UCD), encarnaba la otra cara de la fortuna electoral. Parecían fructificar ahora sus continuos intentos por sustituir la «artificiosidad» de UCD por una «mayoría natural» que compitiera frontalmente con el PSOE en el marco de un bipartidismo no menos «natural»; unos intentos a los que no fueron ajenos, como es sabido, algunos de los denominados *poderes fácticos*, especialmente los círculos empresariales, y los sectores más conservadores de UCD. AP logró así obtener cinco millones y medio de electores, quintuplicando con respecto a 1979 el número de sus votantes, cuadruplicando su porcentaje de votos y multiplicando por 12 su representación parlamentaria en el Congreso. De forma inversa al fracaso de UCD, el crecimiento de AP es igualmente extraordinario en el escenario europeo desde los años cuarenta: su única equivalencia puede encontrarse en el *Rassemblement du Peuple Français*, que ascendió de algo menos del 2 al 22 % de los votos a principio de los cincuenta. Aun así, su éxito quedaba relativizado por los más de veinte puntos porcentuales que les separaban del PSOE y por su incapacidad para sustituir plenamente a UCD, sólo una parte de cuyos votantes se dirigieron a la coalición conservadora. Se trataba, pues, de un *subtriunfo*, si se admite el neologismo, que demostraba de paso que la verdadera «mayoría natural», contra lo que pensaban los líderes de AP, estaba por el momento apoyando al PSOE¹¹.

Desde 1982, la actividad de los partidos ha consistido en intentar evitar la repetición de una nueva mayoría socialista. Los analistas y las elites políticas parecían convencidos de que los extraordinarios resultados de entonces no podrían darse en el futuro, por lo que unas próximas elecciones confirmarían una nueva reestructuración de la fuerza electoral de los partidos. Sin embargo, las convocatorias de 1986 y 1989 han supuesto sólo ajustes limitados en su alcance y paulatinos en el tiempo¹². Con un nuevo descenso en la participación, la pér-

¹⁰ Richard GUNTHER, «Los Partidos Comunistas de España», en LINZ y MONTERO (comps.), *Crisis y cambio*, cit., pp. 493 ss.

¹¹ José R. MONTERO, «El sub-triunfo de la derecha: los apoyos electorales de AP-PDP», en LINZ y MONTERO (comps.), *Crisis y cambio*, cit., pp. 345 ss.

¹² Para las elecciones de 1986, Pilar del CASTILLO y Giacomo SANI, «Las elecciones de 1986: continuidad sin consolidación», en LINZ y MONTERO (comps.), *Crisis y cambio*, cit., pp. 625 ss.; Stanley G. PAYNE, «The Elections of June 1986», en S. G. PAYNE (comp.), *The Politics of Democratic Spain*, Chicago, Chicago Council on Foreign Relations, 1986, pp. 245 ss.; y Juan DIEZ NICOLÁS, «Análisis y consecuencias de las elecciones generales de 1986», en *Cuenta y Razón*, núm. 25, 1986, pp. 75 ss. Sobre

dida por el PSOE de alrededor de dos millones de votos ha disminuido su representación en el Congreso, pero no le ha impedido la obtención de mayorías parlamentarias absolutas o suficientes. Una parte de esas pérdidas se canalizó hacia Izquierda Unida (IU), una coalición formada mayoritariamente por el PCE y que, tras renovar sus elites partidistas, trata ahora de superar al menos los niveles de voto alcanzados en el período 1977-1979. La «batalla por el centro» fue ganada en parte en 1986 por el Centro Democrático y Social (CDS), que consiguió triplicar su voto de 1982, y perdida absolutamente por el artificioso experimento del Partido Reformista Democrático (PRD), que, sobre no obtener ni un solo escaño, recibió menos del 1 % de los votos. Pero el éxito del CDS resultó paliado no sólo por su carácter ocasional, sino sobre todo por la ausencia de modificaciones en el espacio del centro: la suma de votos de UCD y CDS en 1982 equivale a la del CDS cuatro años después. Las mayores dosis de inestabilidad partidista se dieron cita en AP. Su obsesión bipartidista le hizo confiar en que podría hacerse con la «mayoría natural» del electorado por sí misma y desde posiciones rotundamente conservadoras. La formación de la Coalición Popular (con el PDP y el Partido Liberal [PL], otro partido virtualmente inexistente) trató de encauzar los votos *no socialistas* en las numerosas consultas intermedias celebradas entre 1982 y 1986. Las tentativas para la formación de una especie de «gran coalición» antisocialista, que gravitara sobre AP y que contara con los apoyos parlamentarios de los partidos nacionalistas, siguieron la misma suerte negativa. La repetición sustancial en 1986 de los resultados de 1982 abrió un largo período de crisis internas, que se saldaron con la recomposición sucesiva de distintos equipos de liderazgos, la búsqueda de diferentes etiquetas ideológicas y una solución provisional a través de la denominada «refundación» del Partido Popular (PP).

Las opciones mayoritarias de los votantes españoles se han dirigido a partidos de centro-derecha y después de centro-izquierda. Las mayorías relativas de UCD hasta 1979 y las absolutas del PSOE desde 1982 expresaban una importante moderación, que resulta congruente con la deducida de muchos otros indicadores ¹³. Ello facilitó el desarrollo de las prácticas cuasiconsociacionales de las elites polí-

las elecciones de 1989 no existen todavía más que análisis iniciales, entre los que pueden señalarse los de Joaquim M. MOLINS, y Josep M. VALLÈS, «The spanish general elections of 1989», en *Electoral Studies*, núm. 9, 1990, pp. 246-250; Manuel RAMÍREZ, «El sistema de partidos en España tras las elecciones de 1989», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 67, 1990, pp. 29-40, y José AMODIA, «Personalities and Slogans: the Spanish Election of October 1989», en *West European Politics*, núm. 13, 1990, pp. 293-298.

¹³ Entre esos indicadores el más conocido es el de la autoubicación de los electores en escalas ideológicas izquierda-derecha, cuyo análisis no tiene cabida en este trabajo. Cf., entre otros muchos, Giacomo SANI y José R. MONTERO, «El espectro ideológico: izquierda, derecha y centro», en LINZ y MONTERO (comps.), *Crisis y cambio*, cit., pp. 155-200; Juan J. LINZ y otros, *Informe sociológico sobre el cambio político en España, 1975/1981*, Madrid, Euramérica, 1981, pp. 345 ss., y J. R. MONTERO y Mariano TORCAL, «La cultura política de los españoles: pautas de continuidad y cambio», en *Sistema*, núm. 99, 1990, pp. 43 ss.

ticas y de los acuerdos consensuados interpartidistas, que a su vez determinaron los éxitos de los procesos de transición y consolidación democráticas. Esa misma moderación básica ha facilitado también el desenvolvimiento de la vida política y electoral en términos escasamente polarizadores. Los apoyos electorales de los partidos extremistas, por ejemplo, han sido mínimos. Aunque se han elegido a representantes de organizaciones antisistema de la derecha (Unión Nacional en 1979) y sobre todo de la izquierda nacionalista (Herri Batasuna desde 1979), los partidos democráticos han llenado virtualmente todo el arco parlamentario. Y, de ellos, los que ocupaban las posiciones centrales del espectro político han logrado hacerse al menos con tres de cada cuatro votos y con ocho de cada diez escaños.

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 (cuadro 3). El extraordinario realineamiento electoral de 1982 alteró también la simetría relativa de cada bloque ideológico: aumentó el peso del PSOE sobre el PCE, e invirtió las relaciones entre el centro-derecha y la derecha en el otro bloque ¹⁴. El proyecto comunista de replicar paulatinamente en España el modelo italiano quedó frustrado ante el predominio socialista, que recogía ocho de cada diez votos de la izquierda. Y la estrategia conservadora de sustituir a UCD para recoger luego todos los votantes a la derecha del PSOE tuvo que enfrentarse no sólo con la aparición del Centro Democrático Social (CDS) y la subsistencia de partidos nacionalistas, sino con el más grave del relativo estancamiento de AP y del PP.

CUADRO 3. Distribución de votos por áreas ideológicas en las elecciones legislativas, 1977-1989 * (en porcentajes)

	1977	1979	1982	1986	1989
Izquierda	43,7	41,3	51,2	48,8	48,7
Derecha	43,9	43,7	34,9	35,3	33,7
Regionalistas	6,2	11,1	7,4	9,5	10,8
TOTAL	93,8	96,1	93,5	93,6	93,2

* Para las respectivas convocatorias se han incluido en la *izquierda* los votos de PCE, US, PSOE e IU; en la *derecha*, los de UCD, DCC, UN, AP, CD, CP, PP y CDS; y en los regionalistas, los de PNV, CIU, ERC, EE, HB, EA, UPN, PSA, PA, PAR, UPC, AIC, CG y UV.

Los cambios en la orientación del voto tuvieron asimismo reflejo en las pautas generales de gobierno y oposición. Durante el primer período electoral, UCD

¹⁴ En el cuadro 3 hemos preferido separar específicamente a los partidos regionalistas. Aunque sus votos podrían sumarse sin especiales dificultades a algún área ideológica, la mayor relevancia de sus perfiles regionalistas o nacionalistas para su propia identidad o para su actuación política aconseja considerarlos separadamente.

protagonizó una densa sucesión de inestables Gobiernos homogéneos, pero cuasimayoritarios. La política de coaliciones no era fácil. Frente a las por entonces habituales solicitudes comunistas para formar un «Gobierno de concentración», la coalición entre UCD y PSOE hubiera podido generar una dinámica centrífuga de peligrosas consecuencias. De otra parte, la coalición unipolar UCD-AP resultaba inviable por sus diferencias internas y por la imagen autoritaria, o en cualquier caso escasamente democrática, de AP¹⁵. Descartadas estas fórmulas, UCD mantuvo su negativa a dar entrada en el Gobierno a AP pese a las presiones externas que se movilizaron a favor de un proyecto de «gran derecha» y pese a las tensiones que esa estrategia ocasionó en las elites centristas. El recurso a mayorías parlamentarias ocasionales aumentó la ineficacia gubernamental de UCD y exacerbó la competición bilateral expansiva de los principales partidos, dos dificultades adicionales que también contribuyeron al progresivo hundimiento de UCD¹⁶. Por el contrario, las mayorías parlamentarias absolutas del PSOE en 1982 y 1986, y la suficiente de 1989, han permitido la formación de Gobiernos homogéneos con una eficacia decisional más acusada. Ambas circunstancias han provocado una nueva dinámica política por parte de una oposición fragmentada y poco habituada a las reglas del parlamentarismo mayoritario. La continuidad básica de las preferencias electorales desde 1982 ha acentuado el enfrentamiento bipolar entre el Gobierno y la oposición. La vida política y electoral se ha visto así inundada por los intentos de recortar la mayoría socialista, basados muchos de ellos en estrategias de dudosa eficacia. La tendencia del segundo período parece estar apuntando a una disminución progresiva de los apoyos electorales del PSOE; pero esta disminución no ha repercutido significativamente en otros partidos, ni siquiera en el principal de la oposición. De ahí que la probabilidad de un Gobierno alternativo a los socialistas siga todavía dependiendo de la recomposición política del espacio de centro y de la articulación partidista del centro-derecha¹⁷.

Desde el punto de vista territorial, los apoyos electorales de los partidos se caracterizan ante todo por su relativa heterogeneidad. Aunque con distintos grados de extensión y profundidad, los análisis de geografía electoral han constatado para todas las consultas y para todos los partidos de ámbito nacional unos apoyos notablemente diferenciados entre las diversas regiones españolas. La heteroge-

¹⁵ Jordi CAPO, «Party coalition in the first democratic period in Spain», en Geoffrey PRIDHAM (comp.), *Coalitional Behaviour in Theory and Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, pp. 232-250, y MARAVALL y SANTAMARÍA, «Transición política y consolidación de la democracia», cit., pp. 223 ss.

¹⁶ Carlos HUNEEUS, *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*, Madrid, CIS/Siglo XXI, 1985, pp. 306 ss.; Richard GUNTHER, «El hundimiento de UCD», en LINZ y MONTERO (comps.), *Crisis y cambio*, cit., pp. 433-492, y CACIAGLI, «La parábola de la Unión de Centro Democrático», cit., pp. 412 ss.

¹⁷ José R. MONTERO, «Los fracasos políticos y electorales de la derecha española: Alianza Popular, 1976-1987», y Ramón COTARELO, «El sistema de partidos», ambos en TEZANOS, COTARELO y de BLAS (comps.), *La transición democrática española*, cit., pp. 530 ss. y 354 ss., respectivamente.

neidad de los resultados se produce también incluso en los casos de los partidos nacionalistas en el interior de una misma Comunidad Autónoma¹⁸. El cuadro 4 ofrece una muestra significativa de los desniveles territoriales de voto en las elecciones legislativas. Los cinco partidos seleccionados han conocido oscilaciones que no bajan en casi ningún caso de 10 puntos porcentuales y que en numerosas ocasiones superan los 30 puntos. El hecho resulta tanto más llamativo si se tiene en cuenta que no pocos de esos partidos conocieron diferencias de voto sustanciales a pesar de haber obtenido un apoyo electoral muy reducido: por ejemplo, PCE-IU y CDS desde 1982, AP en 1977 y 1979, y UCD en 1982. Por regla general, los desniveles de voto parecen producirse con independencia del carácter mayoritario o minoritario de los partidos, de su adscripción a las áreas ideológicas de izquierda o derecha y de su ámbito nacional o regional de actuación. Los desiguales apoyos electorales de los partidos, es decir, la heterogeneidad territorial de sus electorados, se refuerzan además por sus dificultades para obtener una implantación «nacional», esto es, para ajustar proporcionalmente sus porcentajes de voto a los porcentajes de población de cada distrito o Comunidad Autónoma. Se tratan de pautas complementarias de distribución territorial de los votantes que inciden de forma distinta en los partidos nacionales. También por regla general, tanto UCD durante 1977-1979 como el PP desde 1982 han parecido sufrir con mayor intensidad ambos fenómenos. De un lado, surgieron como partidos dominantes o predominantes en algunos distritos y regiones, mientras que en otros quedaban reducidas a situaciones prácticamente marginales. De otro, sus apoyos electorales mayoritarios no se encontraban homogéneamente repartidos según la distribución de la población, sino que solieron concentrarse en distintas regiones sin relación a la importancia real en ellas del electorado.

Estas pautas han llegado incluso a conocer en algunas Comunidades Autónomas una forma de cristalización electoral específica a través de los partidos nacionalistas. En combinación con sus manifestaciones en las consultas autonómicas, la continuidad relativa de sus apoyos ha incidido directamente en las fortunas electorales de los partidos de ámbito nacional. Ha podido hablarse así de cinco *Españas electorales*, que corresponderían a otros tantos modelos territoriales de comportamiento electoral¹⁹. El modelo general abarcaría a 13 Comunidades, que

¹⁸ Aunque no son abundantes los trabajos de geografía electoral, pueden encontrarse algunas referencias de interés con respecto a los desniveles territoriales del voto en estudios generales sobre las elecciones, sobre los partidos o sobre el comportamiento electoral en las Comunidades. Así, Josep M. VALLÉS, «Las elecciones del 1977 a España: una aproximació geogràfica i estadística als resultats», en ESE, *Estudis Electorals/2. Les eleccions de 1977 a Catalunya*, Barcelona, Fundació Jaume Bofill, 1981, pp. 31-66, y «Distribució territorial del vot a Espanya entre 1977 i 1982: un comentari de geografia electoral», en ESE, *Estudis Electorals/7. El comportament electoral a l'Estat espanyol (1977-1982)*, Barcelona, Fundació Jaume Bofill/Edicions de la Magrana, 1984, pp. 13-56; Antonio PORRAS, *Geografía electoral de Andalucía*, Madrid, CIS/Siglo XXI, 1985; Francisco J. LLERA, *Postfranquismo y fuerzas políticas en Euskadi. Sociología electoral en el País Vasco*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 1985, y Juan HERNÁNDEZ BRAVO, *Las elecciones políticas en Canarias, 1976-1986. Resultados y análisis. La década democrática en Canarias*, Madrid, Gobierno de Canarias, 1987.

¹⁹ Josep Maria VALLÉS, «Quante Spagne elettorali? Dimensioni territoriali del fenomeno elettorale

CUADRO 4. Resultados de votos máximos y mínimos, en distritos y en Comunidades Autónomas, de los principales partidos en las elecciones legislativas, 1977-1989 *
(en porcentajes)

Partido	1977	1979	1982	1986	1989	
PCE/IU	Barcelona	20	Barcelona	9	Córdoba	18
	Orense	2	Lugo	1	Lugo	1
	Cataluña	18	Cataluña	8	Asturias	12
	Navarra	2	Navarra	1	Galicia	1
PSOE	Málaga	40	Jaén	42	Huelva	62
	Lugo	12	Las Palmas	14	Pontevedra	31
	C. Valenciana	36	Murcia	39	Andalucía	61
	Galicia	16	Galicia	17	Navarra	33
CDS	—	—	Ávila	22	Ávila	41
	—	—	Sevilla	1	Gerona	3
	—	—	Castilla-León	5	Castilla-León	18
	—	—	Andalucía	1	Cataluña	4
UCD	Ávila	68	Ávila	29	—	—
	Barcelona	15	S. Sebastián	1	—	—
	Canarias	61	Canarias	18	—	—
	País Vasco	13	País Vasco	2	—	—
AP/PP	Lugo	21	Orense	19	Lugo	47
	Barcelona	3	S. Sebastián	1	S. Sebastián	8
	Cantabria	14	Galicia	14	Rioja	40
	Cataluña	4	País Vasco	4	País Vasco	10

* Se han redondeado los porcentajes para facilitar su lectura. Las dos primeras filas de cada partido recogen los porcentajes máximos y mínimos de votos en los distritos; las dos últimas, en las Comunidades Autónomas.

incluyen el 60 % del electorado; las otras cuatro serían las del País Vasco, Cataluña, Navarra y Galicia. En estas últimas la orientación del voto añade el *cleavage* nacionalista al ya tradicional que suele sustanciarse en términos ideológicos. Las preferencias electorales de sus habitantes se estructuran así de forma multidimensional, y obedecen a lógicas de voto distintas de las del resto de los españoles. Aunque de forma variable, en todas ellas la presencia significativa de partidos nacionalistas determina una competencia electoral compleja y genera sistemas de partidos diferenciados (cuadro 5). El mapa resultante, que ya es de por sí excepcional en la Europa occidental, termina de complicarse por la presencia esporádica de otros partidos regionalistas, cuyos apoyos electorales son reducidos o se limitan a los de las elecciones autonómicas²⁰. El caso más llamativo es el del País Vasco, en donde dos de cada tres votantes lo son de partidos nacionalistas de forma continuada. En el otro extremo se encuentra Galicia, cuyas organizaciones nacionalistas gozan de un apoyo mucho más bajo y sufren de una extraordinaria inestabilidad organizativa. El caso navarro se caracteriza ante todo por su fragilidad y fragmentación, que sólo parcialmente se reflejan en unos apoyos nacionalistas significativos, pero mucho más bajos que los del País Vasco. Y en Cataluña una de sus notas distintivas reside en el denominado «voto dual», por medio del cual un sector considerable de votantes transfiere su opción entre los partidos nacionalistas y los de ámbito nacional según sea la naturaleza de la convocatoria electoral²¹.

I.2. Los niveles de competitividad

La evolución de las preferencias políticas ha afectado intensamente a la dimensión de la competitividad electoral. Como es sabido, la competitividad ha sido estima-

nella Spagna odierna», en Mario CACIAGLI y Piergiorgio CORBETTA (comps.), *Elezioni regionali e sistema politico nazionale. Italia, Spagna e la Repubblica Federale Tedesca*, Bolonia, Il Mulino, 1987, pp. 125-126.

²⁰ Cf. José R. MONTERO y Mariano TORCAL, «Autonomías y Comunidades Autónomas en España: preferencias, dimensiones y orientaciones políticas», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 70, 1990, pp. 50 ss.

²¹ Cf., en general, Juan J. LINZ, «De las crisis de un Estado unitario al Estado de las Autonomías», en Fernando FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (comp.), *La España de las Autonomías (pasado, presente y futuro)*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1985, pp. 650-717, y LINZ y otros, *Informe sociológico sobre el cambio político en España*, cit., pp. 509 ss. Algunos estudios específicos que sumarizan estas dimensiones son los de Francisco J. LLERA, «Continuidad y cambio en el sistema de partidos vasco: 1977-1987», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 59, 1988, pp. 277-375, y «Continuidad y cambio en el sistema de partidos navarro: 1977-1987», en *Revista Internacional de Sociología*, núm. 47, 1989, pp. 503-560; Juan J. LINZ y otros, *Conflicto en Euskadi*, Madrid, Espasa-Calpe, 1986; Ramón MÁIZ, «El nacionalismo gallego: apuntes para la historia de una hegemonía imposible», en Francesc HERNÁNDEZ y Francesc MERCADÉ (comps.), *Estructuras sociales y cuestión nacional en España*, Barcelona, Ariel, 1986, pp. 186-243; José R. MONTERO y Joan FONT, «El voto dual en Cataluña: dimensiones, sujetos y factores», Madrid, multicopiado, 1989, y J. PÉREZ VILARIÑO (comp.), *Comportamiento electoral y nacionalismo en Cataluña, Galicia y País Vasco*, Santiago, Universidad de Santiago de Compostela, 1987.

CUADRO 5. Resultados de los bloques nacionalistas en las elecciones legislativas y autonómicas del País Vasco, Cataluña, Navarra y Galicia, 1977-1989 * (en porcentajes)

Comunidad	L'77	L'79	A'80-81 ^a	L'87	A'83-85 ^b	L'86	A'86-89 ^c	L'89
País Vasco	39	50	65	54	66	55	68	61
Cataluña	21	21	37	26	51	35	50	35
Navarra	21	23	—	19	23	19	31	20
Galicia	5	11	13	5	24	12	15	12

* Se han redondeado los porcentajes para facilitar su lectura. L se refiere a elecciones legislativas; A, a elecciones autonómicas.

^a En el País Vasco y Cataluña en 1980, y en Galicia en 1981.

^b En Navarra en 1983, en el País Vasco y Cataluña en 1984 y en Galicia en 1985.

^c En el País Vasco en 1986, en Navarra en 1987, en Cataluña en 1988 y en Galicia en 1989. En las elecciones autonómicas de 1990 en el País Vasco el bloque nacionalista obtuvo el 66 % de los votos.

da por Sartori como una propiedad o un atributo de la competencia democrática: un estado concreto del juego democrático, entre cuyas reglas la de la competencia interpartidista ocupa un lugar preeminente ²². En general, la competitividad está vinculada implícitamente a la idea de rendimiento, ya que en última instancia los resultados electorales dependen del comportamiento de los partidos. De ahí que en algunos análisis recientes la competitividad haya sido considerada como expresión de la *performance sensitivity*. Se trataría de una función de la influencia de los partidos sobre las opciones de los votantes y, en consecuencia, sobre el resultado electoral; y dependería a su vez tanto de la proporción de votantes abiertos a la persuasión de los partidos, como de la probabilidad de que esa persuasión afecte los resultados electorales agregados. Sus principales indicadores son los de la proximidad en los resultados de los principales partidos o/y la sucesión de los partidos en el poder ²³. Ambos son útiles en el caso de sistemas bipartidistas: la competitividad suele anunciarse por el grado de incertidumbre de la elección, y su margen medirse adecuadamente por la mayor o menor estrechez en la victoria de un partido sobre el otro. En los sistemas multipartidistas, sin embargo, estos indicadores resultan menos precisos. La frecuente existencia de Gobiernos de coalición convierte al hecho de la victoria en un dato casi siempre relativo y en muchos supuestos inaplicable. Así ocurre, por ejemplo, cuando el ganador de las elecciones lo ha sido por una mayoría relativa reducida o/y el segundo partido puede formar parte de un necesario Gobierno de coalición.

²² Giovanni SARTORI, *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Madrid, Alianza, 1980, pp. 261-262.

²³ SARTORI, *Partidos y sistemas de partidos*, cit., p. 262; Kaare STROM, «Inter-Party Competition in Advanced Democracies», en *Journal of Theoretical Politics*, núm. 1, 1989, p. 281, y David N. MILDER, «Definitions and Measures of the Degree of Macro-level Party Competition in Multiparty Systems», en *Comparative Political Studies*, núm. 6, 1974, pp. 431-456.

CUADRO 6. Competitividad electoral y parlamentaria en España, 1977-1989 *

<i>Elección legislativa</i>	<i>Competitividad electoral</i>	<i>Competitividad parlamentaria</i>	<i>Partidos</i>
1977	4,9	13,9	UCD-PSOE
1979	5,0	13,4	UCD-PSOE
1982	21,4	27,1	PSOE-AP
1986	18,0	22,6	PSOE-CP
1989	13,8	19,4	PSOE-PP
Primer período (1977-1979)	4,7	13,6	UCD-PSOE
Segundo período (1982-1989)	17,9	23,0	PSOE-PP
TOTAL	12,6	19,3	—

* La competitividad *electoral* está expresada por las diferencias en las proporciones de votos de los dos primeros partidos en cada elección legislativa; la *parlamentaria*, por las diferencias en sus proporciones de escaños en el Congreso de los Diputados. En consecuencia, los niveles de competitividad son tanto mayores cuanto menores sean las diferencias.

Pese al pluralismo de su sistema de partidos, los indicadores de competitividad en España son sobradamente ilustrativos (cuadro 6). Como cabía esperar, el realineamiento electoral de 1982 ha introducido cambios considerables también en esta dimensión. Durante el primer período, la competitividad fue alta en términos estrictamente electorales, y algo más reducida en los parlamentarios tras la intervención de la normativa electoral. Estos niveles de competitividad se reforzaban además por el hecho de que los dos principales partidos, UCD y PSOE, ocuparan respectivamente los papeles de un Gobierno homogéneo (y, *a fortiori*, cuasimayoritario) y de una oposición que triplicaba los apoyos electorales del tercer partido. La competitividad estuvo también presente en la incertidumbre sobre los resultados. Tras la incertidumbre de 1977, característica de las primeras elecciones democráticas después de algunas decenas de años, las de 1979 se vivieron en parte bajo las expectativas de la alternancia gubernamental por el PSOE. Cuando la alternancia consiguió llevarse finalmente a cabo, en 1982, se hizo en condiciones espectaculares de cambio de los apoyos electorales, que a su vez supusieron una considerable disminución de la competitividad. La posición excepcional del PSOE quedaba patente en los alrededor de veinte puntos porcentuales que le separaban del segundo partido. Es cierto que las diferencias han ido reduciéndose desde entonces. Pero este proceso se ha debido más, como se sabe, a la progresiva pérdida de los votos socialistas que al incremento de los apoyos electorales del PP. Los niveles actuales de la competitividad española resultan así de la doble incapacidad del partido conservador para igualar los apoyos de UCD y para hacerse con sectores significativos de antiguos votantes socialistas²⁴. Dicho de

²⁴ Cf. MONTERO, «Los fracasos políticos y electorales de la derecha española», cit., pp. 504 ss., y

otro modo, la competitividad del segundo período ha dependido estructuralmente de la capacidad del PSOE para seguir disfrutando de apoyos electorales mayoritarios y del denominado «techo» del PP, cifrado en su reiterada dificultad para mejorar sus resultados de 1982. Todo ello, incidentalmente, ha dado pie a que en los ámbitos ideológicos antisocialistas la falta de una alternativa viable se haya postulado como el problema más grave y urgente de la democracia española. De ahí a proclamar los riesgos de «mexicanización» del sistema político, equiparar al PSOE con el PRI mexicano y rebautizar indistintamente el sistema de partidos predominante español con los términos *hegemónico* o *mexicano* no hay más que unos pocos pasos ²⁵.

En el contexto europeo, la competitividad española se sitúa en las posiciones inferiores (cuadro 7). España se alinea con el grupo de países que en un momento u otro de las últimas décadas han conocido casos de victorias electorales llamativas de un partido; son aquellos a los que se refiere Sartori, por ejemplo, con la caracterización de países con partidos dominantes y sistemas predominantes ²⁶. Entre ellos se encuentra desde luego Suecia, que es el prototipo de ambas características, pero también Noruega, Irlanda, Francia, Dinamarca e Islandia. Aunque el declive de los partidos socialdemócratas y demócratacristianos ha supuesto algunos cambios en los niveles de competitividad, la tendencia general en los últimos treinta años ha sido la de una notable continuidad ²⁷. También a este respecto el realineamiento español de 1982 tiene visos de excepcionalidad. La competitividad de las elecciones españolas del primer período ocuparía los lugares superiores del cuadro 7; pero la del segundo se acercaría al último lugar, ocupado por Suecia. De hecho, sólo tres países europeos han superado durante la pasada década el nivel de la competitividad electoral de España en 1982: Suecia, Dinamarca y Portugal.

La heterogeneidad territorial de los apoyos electorales en España se relaciona de forma aparentemente contradictoria con los niveles de competitividad. Un análisis de los resultados obtenidos por los partidos en los 52 distritos y en elecciones sucesivas muestra unos muy elevados coeficientes de correlación ²⁸. Ello apunta a la continuidad básica de las distribuciones territoriales del voto a los partidos desde 1977. Pero, ¿cómo compaginar esta continuidad con los procesos

Ramón COTARELO y Lourdes LÓPEZ NIETO, «Spanish Conservatism, 1976-1987», en Klaus VON BEYME (comp.), *Right-wing Extremism in Western Europe*, Londres, Frank Cass, 1988, pp. 80-96.

²⁵ Unos pasos que algunos ideólogos conservadores ciertamente han dado, combinando en dosis variables la mala fe (analítica) con la ignorancia (sustantiva, y de los sistemas políticos español y mexicano). Cf. por ejemplo, Ignacio PUCHE, *Hombres para la alternativa*, Barcelona, Planeta, 1985.

²⁶ SARTORI, *Partidos y sistemas de partidos*, cit., pp. 247 ss.

²⁷ STROM, «Inter-Party Competition in Advanced Democracies», cit., pp. 287-288, y Jan-Erik LANE y Svante O. ERSSON, *Politics and Society in Western Europe*, Londres, Sage, 1987, pp. 111 ss.

²⁸ Para los pares de elecciones legislativas 1977/79, 1979/82, 1982/86 y 1986/89, los coeficientes de correlación del PCE/IU han sido respectivamente los siguientes: 0,95; 0,91; 0,86, y 0,88. Los del PSOE, 0,79; 0,82; 0,94, y 0,95. Los del CDS, 0,82 (en 1982/86), y 0,94 (en 1986/89). Los de AP/PP, 0,75; 0,73; 0,88, y 0,91. Finalmente los de UCD fueron 0,92 (en 1977/79); 0,77 (en 1979/82), y 0,59 (en 1982/86 siendo UCD+CDS en 1982 y CDS en 1986).

CUADRO 7. Competitividad electoral y parlamentaria en las elecciones legislativas de Europa, 1977-1989 *

País	Competitividad			Número de elecciones
	Electoral	Parlamentaria		
Suiza	1,2	2,7	(1,9)	3
Holanda	1,7	1,9	(0,7)	4
Finlandia	2,6	1,8	(0,5)	3
Austria	4,7	5,4	(3,4)	3
Italia	5,7	7,4	(1,9)	4
Luxemburgo	5,7	8,2	(1,9)	2
RFA	6,2	6,3	(3,1)	4
Bélgica	7,7	7,6	(4,9)	4
Grecia	9,2	12,9	(5,7)	5
Reino Unido	11,1	21,2	(6,9)	3
Noruega	11,5	16,1	(4,1)	4
Islandia	12,4	10,0	(3,1)	4
Irlanda	12,4	12,6	(9,5)	5
España	12,6	19,3	(5,2)	5
Francia	14,1	15,4	(7,6)	3
Dinamarca	14,3	14,9	(6,8)	5
Portugal **	16,7	13,1	(11,7)	5
Suecia	22,4	23,6	(3,1)	5
TOTAL	9,6	11,1	(6,3)	71

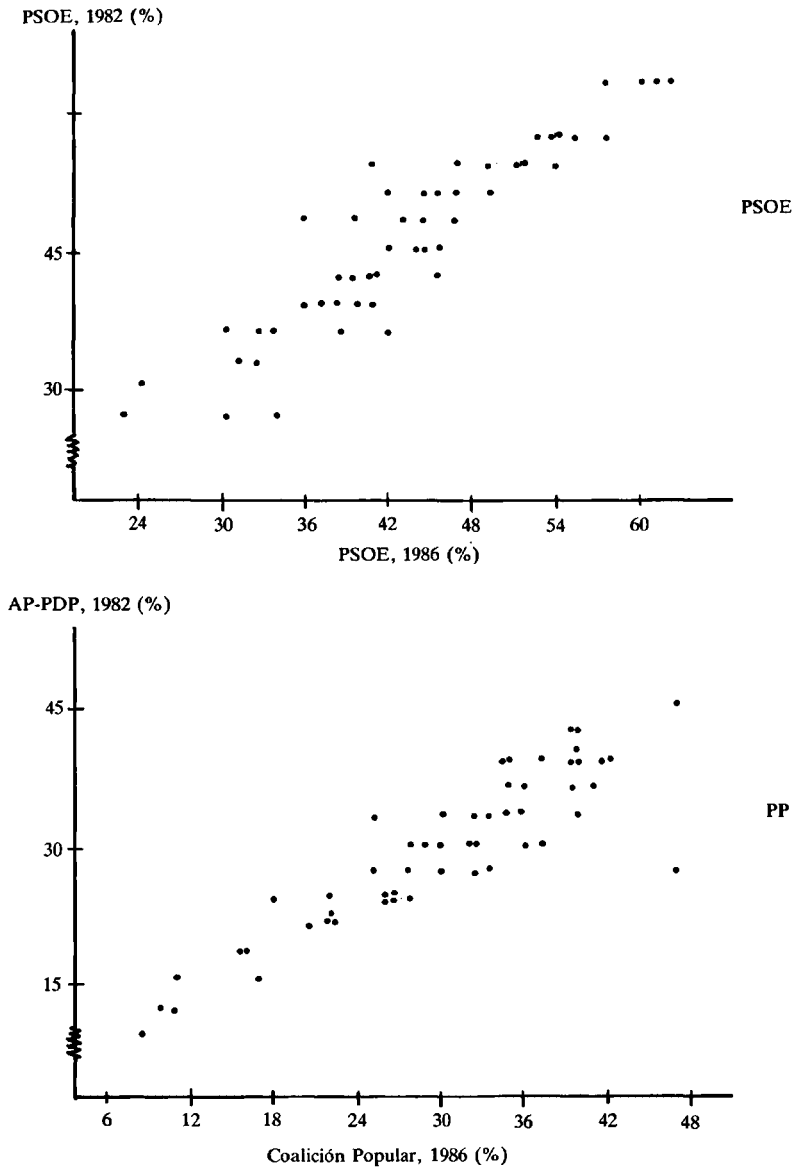
* Los indicadores de competitividad, que están explicados en el cuadro 6, son en este caso las medias de los resultados electorales y parlamentarios de cada país. Las cifras entre paréntesis son las desviaciones típicas de las medias de la competitividad parlamentaria.

** La competitividad electoral es excepcionalmente más alta que la parlamentaria a causa de las coaliciones electorales adoptadas en ocasiones por los partidos de centro-derecha.

Fuentes: Los datos electorales europeos, tanto en éste como en cuadros similares, están obtenidos en Thomas T. MACKIE y Richard ROSE, *The international almanac of electoral history*, Londres, Macmillan, 2.ª ed., 1982, y actualizados para la década de los ochenta por Leonardo MORLINO y Pier Vincenzo ULERI, *La elezion: nel mondo. 1982-1989*, Florencia, Regione Toscana/Giunta Regionale, 1990, y por Antonio AGOSTA, *Le elezioni in Italia. 1979-1989*, Florencia, Regione Toscana/Giunta Regionale, 1990.

de realineamientos partidistas y, según veremos, con los altos niveles de volatilidad electoral? Cabe concebir mecanismos de cancelación mutua en las transferencias interpartidistas, pero sólo deben afectar a una cantidad reducida de los cambios de voto. Mucho más probable es señalar la continuidad, en términos *relativos*, de los resultados logrados por los partidos: los que obtienen un apoyo superior a su media nacional en un determinado distrito siguen siendo relativamente fuertes en él pese a conocer pérdidas generalizadas, o disfrutan en él de un crecimiento extraordinario en el caso de aumentar sus porcentajes nacionales

GRÁFICO 1. Continuidad del voto del PSOE y del PP en el nivel provincial entre las elecciones legislativas de 1982 y 1986



Fuente: Pilar del CASTILLO y Giacomo SANI, «Las elecciones de 1986: continuidad sin consolidación», en Juan J. LINZ y José R. MONTERO (comps.), *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los años ochenta*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, pp. 631 y 633.

de voto. Algunos estudios han comprobado con cierto detalle la continuidad relativa de los apoyos de los partidos en varias elecciones sucesivas²⁹. El gráfico 1, en el que se han seleccionado sólo los resultados por distritos del PSOE y de CP en las elecciones de 1982 y 1986, es ciertamente ilustrativo. En mayor o menor medida, este gráfico podría repetirse para los partidos principales y para el período 1977-1989. Después de cinco consultas legislativas, la geografía electoral de los partidos en los niveles provinciales no ha sufrido, siempre en términos relativos, grandes cambios.

No ha ocurrido así, sin embargo, en lo que hace a las bases territoriales de la competitividad interpartidista, expresada también en los niveles provinciales. Como puede apreciarse en el cuadro 8, los coeficientes de correlación son distintos para cada par de partidos competidores y han evolucionado en diferentes direcciones. La asociación entre IU y el PSOE indica su presencia compartida en ámbitos territoriales similares, aunque con una tendencia ligeramente decreciente desde 1982. Algo parecido protagonizaron AP-UCD durante el primer período electoral, puesto que durante el segundo la competencia del PP con el CDS se está produciendo en niveles de asociación inferiores. La mayor polarización correspondió en su momento a UCD-PCE, dos partidos cuyos apoyos territoriales se encontraban menos alejados que los actuales de PP-IU. Quizá los aspectos que resultan más llamativos sean, de un lado, los bajos coeficientes de correlación observables entre el PSOE y los partidos conservadores durante el segundo período electoral; de otro, el descenso progresivo de dichos coeficientes desde 1982. De esta forma, parece reproducirse en el nivel ecológico el escaso volumen de la transferencia de votos entre PSOE y PP que puede comprobarse también mediante análisis individuales basados en datos de encuestas (cuadro 9)³⁰. Sobre todo en el segundo período electoral, el progresivo descenso de votos sufrido por el PSOE desde 1982 no ha supuesto, en consecuencia, ni una traducción significativa en las variaciones territoriales de los apoyos del PP, ni un cambio apreciable en el volumen de votantes captados por el principal partido de la oposición con respecto a los perdidos por el partido del gobierno. Aunque con un ámbito temporal más reducido, otros estudios han subrayado asimismo algunas de estas pautas ecológicas y muestrales³¹.

²⁹ Por ejemplo, del CASTILLO y SANI, «Las elecciones de 1986», cit., pp. 628 ss., y VALLÈS, «Distribución territorial del vot a Espanya», cit., pp. 23 ss.

³⁰ Los datos del cuadro 9 proceden de sendas encuestas poselectorales. La de DATA de 1979 se realizó en abril de 1979 a una muestra nacional representativa de 5 439 casos bajo la dirección de R. GUNTHER, G. SANI y G. SHABAD; la de 1982, en el otoño de 1982 a una muestra de 5 463 casos, bajo la dirección de los anteriores y de J. J. LINZ, H.-J. PUHLE, J. R. MONTERO y P. del CASTILLO, y la financiación de la *Stiftung Volkswagenwerk*. Los datos del CIS proceden de las encuestas realizadas en julio de 1986 y noviembre de 1989 a muestras representativas nacionales de 8 286 y 3 084 casos, respectivamente.

³¹ Joaquín LEGUINA, «La evolución del voto: 1982-1986. España y Madrid», en *Sistema*, núm. 75, 1986, pp. 113-125; VALLÈS, «Les eleccions del 1977 en Espanya», cit., pp. 56 ss., y Giacomo SANI, «Los desplazamientos del electorado: anatomía del cambio», en LINZ y MONTERO (comps.), *Crisis y cambio*, cit., pp. 4 ss.

CUADRO 8. Correlaciones entre partidos competidores en las elecciones legislativas, 1977-1989

<i>Partidos</i>	<i>1977</i>	<i>1979</i>	<i>1982</i>	<i>1986</i>	<i>1989</i>
PSOE-IU	0,52	0,53	0,68	0,65	0,45
PSOE-CDS	—	—	—	-0,34	-0,19
PSOE-UCD	-0,50	-0,22	-0,32	—	—
PSOE-PP	-0,30	-0,37	-0,20	-0,05	-0,03
CDS-IU	—	—	-0,35	-0,16	0,02
UCD-PCE	-0,57	-0,60	-0,48	—	—
PP-IU	-0,38	-0,38	-0,29	-0,25	-0,20
PP-CDS	—	—	0,28	0,36	0,35
AP-UCD	0,46	0,45	0,56	—	—

Las bases territoriales de la competencia interpartidista tienen un último punto de interés en la consideración de los denominados, en lenguaje coloquial, *feudos* o *baluartes* electorales de los partidos. Se trata de zonas geográficas —distritos, pero también Comunidades Autónomas— en las que un partido obtiene un apoyo electoral considerable, normalmente mayoritario. Los *feudos* son asimismo aquellas Comunidades en las que los altos apoyos de cada partido son también los mejores resultados de cada Comunidad. En muchas ocasiones, la victoria de un partido en alguna Comunidad aparece enraizada en pautas tradicionales del comportamiento electoral, como la superioridad de la izquierda en las regiones del sur o la de la derecha en las castellanoleonesas. En otras, la victoria queda resaltada por los desarrollos recientes de una tradición histórica propia, como la ininterrumpida superioridad del nacionalismo en el País Vasco o la del conservadurismo en Galicia. Y en otras aún la victoria adquiere, o se le confiere, una dimensión emblemática por algún valor de importancia convenida, como la superioridad del PSOE y luego del PP en Madrid.

Desde 1977 el mapa de los apoyos electorales mayoritarios de los partidos en las Comunidades ha combinado también los elementos de continuidad con los de cambio. El PSOE ha logrado mantenerse como primer partido en Andalucía, Asturias, Cataluña, Comunidad Valenciana y, hasta 1989, Madrid. El principal *feudo* de la derecha ha sido obviamente Galicia, mientras que el PNV ha obtenido los mayores apoyos de forma ininterrumpida en el País Vasco. El realineamiento electoral de 1982 afectó especialmente a algunas Comunidades en las que el PSOE, tras sustituir a UCD, ha quedado como el primer partido; entre aquellas se cuentan algunas tan significativas, por distintas razones, como Canarias, Cantabria y Castilla-La Mancha. Y sólo en unas pocas Comunidades la superioridad del PSOE en 1982 y 1986 ha supuesto una suerte de paréntesis excepcional entre el predominio de UCD en el primer período electoral y su recuperación por el PP tras

CUADRO 9. Lealtad y transferencias de votos en las elecciones legislativas, 1977-1979 *
(en porcentajes)

Partidos votados en 1979/1982	Partido votado en							
	1977				1979			
	PCE	PSOE	UCD	AP	PCE	PSOE	UCD	AP-CD
PCE	80	3	—	—	47	—	—	—
PSOE	5	88	6	2	49	97	38	5
CDS	—	—	—	—	—	—	5	—
UCD	1	3	84	27	—	—	18	—
AP	—	—	2	56	—	1	36	94
Otros	14	6	8	11	4	2	3	1
(n)	(250)	(833)	(1 461)	(141)	(251)	(1 033)	(1 186)	(311)

Partidos votados en 1986/1989	Partido votado en									
	1982					1986				
	PCE	PSOE	CDS	UCD	AP-PDP	IU	PSOE	CDS	CP	
IU	65	3	—	—	—	—	9	2	—	
PSOE	7	81	9	13	2	99	83	21	—	
CDS	1	8	67	42	6	—	2	55	3	
CP/PP	1	3	14	27	88	—	3	20	92	
Otros	37	4	10	17	3	1	3	2	5	
(n)	(183)	(3 137)	(243)	(114)	(785)	(345)	(997)	(138)	(345)	

* Las cifras son los porcentajes de votantes de un partido que repiten su voto o lo transfieren a otro partido (por ejemplo, en el caso del PCE, el 80 % de sus votantes en 1977 vuelve a elegirlo en 1979, el 47 % de los de 1979 lo hace en 1982, el 65 % de los de 1982 lo hace también en 1986, etc.). Se han excluido de la base de los porcentajes la abstención y la no respuesta.

Fuentes: Para el par de elecciones 1977-1979 y 1979-1982, Encuestas DATA 1979 y 1982; para los restantes, Banco de Datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

las últimas elecciones de 1989; entre ellas se cuentan las de Castilla-León y La Rioja.

Sea como fuere, la condición de primeros partidos no les reporta ventajas políticas específicas. Pero les supone naturalmente una mayor representación parlamentaria en el Congreso de los Diputados, un mayor acceso a recursos electorales, una situación más favorable para intervenir en algunos procesos de adopción de decisiones e incluso un mejor aprovechamiento de las dimensiones

simbólicas asociadas a la superioridad de un partido en una Comunidad. En las elecciones legislativas, esta superioridad carece además de consecuencias institucionales directas. La celebración de elecciones autonómicas para los Parlamentos de las Comunidades ha abierto la posibilidad de ámbitos regionales propios, con implicaciones directas tanto sobre las relaciones partidistas como sobre sus proyecciones institucionales. Unas y otras han complicado la competitividad interpartidista, y no cabe descartar que lo sigan haciendo en el futuro. La combinación de las elecciones legislativas y autonómicas ha producido numerosos supuestos distintos de representación nacionalista o regionalista en el Congreso de los Diputados y en los Parlamentos autonómicos. Y la mezcla de las estrategias partidistas con las opciones de los electores ha cristalizado en algunas Comunidades en unos resultados diferenciados para el primer partido en las consultas legislativas y en las autonómicas³². Hasta el momento las situaciones de «congruencia» afectan a Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Murcia y Comunidad Valenciana (en las que el PSOE es también el primer partido en las elecciones autonómicas y ostenta el gobierno de la Comunidad), y Galicia (donde se da el mismo caso para el PP). En el País Vasco el PNV ha superado al PSE-PSOE en todas las elecciones, y en Cataluña la existencia del *voto dual* ha concedido siempre a CiU la superioridad en las autonómicas, y facilitado la ocupación de la Generalitat. En los demás casos parecen estarse dando situaciones de transición en distinto grado de fluidez. Así ocurre en las Comunidades cuyo primer partido en las autonómicas es distinto del de las legislativas (por ejemplo, en Cantabria hasta 1991), o en las que el Gobierno autonómico no es socialista pese a ser el PSOE el primer partido también en las autonómicas (por ejemplo, en Aragón). Se trataría de un pluralismo político, más que territorial, y ligado fundamentalmente a los difíciles procesos de articulación de los partidos de centro y derecha. La intervención de los gobiernos autonómicos se ha constituido así en uno de los principales recursos de la competencia interpartidista, contribuyendo a hacer más complicadas las dimensiones políticas e institucionales de las ya de por sí complejas *Españas electorales*³³.

En las elecciones legislativas, las posiciones de los primeros partidos en las Comunidades Autónomas están cualificadas por la distancia que les separa de sus competidores más inmediatos. Los *márgenes de competitividad* resultantes, recogidos en el cuadro 10, observan un cierto paralelismo con el realineamiento electoral de 1982: el PSOE no sólo llegó a ser el primer partido en un mayor número de Comunidades, sino que además fue duplicando el número de aquéllas en las

³² Aunque no existen estudios globales de las elecciones autonómicas, pueden verse algunas consideraciones de interés en VALLÈS, «Quante Espagne elettorale?», cit., pp. 105 ss.; Joan BOTELLA, «The Spanish “new” Regions: Territorial and Political Pluralism», en *International Political Science Review*, núm. 10, 1989, pp. 263-271; LINZ, «De la crisis de un Estado unitario al Estado de las Autonomías», cit., pp. 607 ss., y MONTERO y TORCAL, «Autonomías y Comunidades Autónomas en España», cit., pp. 52 ss.

³³ BOTELLA, «The Spanish “new” Regions», cit., p. 270, y Miguel REVENGA, «Nueve años de Gobiernos autonómicos. Un balance», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 64, 1989, pp. 321-336.

CUADRO 10. La competitividad interpartidista en las elecciones legislativas, 1977-1989: partidos vencedores en las Comunidades Autónomas según márgenes de competitividad *

Margen	1977	1979	1982	1986	1989
<i>Muy estrecho</i> (0-5)	PSOE Andalucía Asturias C. Valenciana Madrid	UCD Murcia PSOE Andalucía Asturias C. Valenciana Madrid	PSOE Balears Rioja	PSOE C.-León Rioja	PSOE Cantabria Cataluña
	PNV País Vasco		AP Galicia	CP Galicia	PP C.-León Galicia Madrid Rioja Navarra País Vasco
					PNV País Vasco
<i>Estrecho</i> (5,1-10)	UCD Murcia Navarra	UCD C.-Mancha Extremadura Cataluña	PSOE Canarias Cantabria C.-León	PSOE Balears Cataluña C. Valenciana Madrid Navarra	PP Balears
					PNV País Vasco

<i>Medio</i> (10,1-15)	UCD	Aragón Cantabria C.-Mancha Cataluña	UCD	Aragón Cantabria Navarra	PSOE	Navarra	PSOE	Cantabria C.-Mancha Murcia	PSOE	Aragón Asturias C.-Mancha C. Valenciana
	UCD	Aragón Cantabria C.-Mancha Cataluña	UCD	Aragón Cantabria Navarra	PSOE	Navarra	PSOE	Cantabria C.-Mancha Murcia	PSOE	Aragón Asturias C.-Mancha C. Valenciana
	UCD	Aragón Cantabria C.-Mancha Cataluña	UCD	Aragón Cantabria Navarra	PSOE	Navarra	PSOE	Cantabria C.-Mancha Murcia	PSOE	Aragón Asturias C.-Mancha C. Valenciana
<i>Amplio</i> (15,1-20)	UCD	Extremadura Rioja	UCD	Baleares Rioja	PSOE	Aragón C.-Mancha Murcia	PSOE	Aragón Asturias Canarias	PSOE	Canarias Murcia
	UCD	Extremadura Rioja	UCD	Baleares Rioja	PSOE	Aragón C.-Mancha Murcia	PSOE	Aragón Asturias Canarias	PSOE	Canarias Murcia
<i>Muy amplio</i> (Más de 20)	UCD	Baleares Canarias C.-León Galicia	UCD	Canarias C.-León Galicia	PSOE	Aragón Cataluña C. Valenciana Extremadura Madrid	PSOE	Andalucía Asturias Extremadura	PSOE	Andalucía Extremadura
	UCD	Baleares Canarias C.-León Galicia	UCD	Canarias C.-León Galicia	PSOE	Aragón Cataluña C. Valenciana Extremadura Madrid	PSOE	Andalucía Asturias Extremadura	PSOE	Andalucía Extremadura

* Los márgenes de competitividad están indicados por las diferencias en puntos porcentuales, entre los porcentajes de voto obtenidos por los dos primeros partidos en cada Comunidad Autónoma.

que disfrutó de unos márgenes amplios y muy amplios. Estos márgenes han ido reduciéndose desde entonces, hasta el punto de que en las elecciones de 1989 ha crecido considerablemente el número de Comunidades cuyos márgenes de competitividad son inferiores a cinco puntos porcentuales. La distinta implantación de los tres principales partidos desde 1977 aparece también reflejada en los cambios experimentados por las Comunidades. En las que UCD tenía unos márgenes amplios durante el primer período electoral, el PP ha logrado al final del segundo período ser el partido ganador, pero dentro de unos márgenes reducidos con respecto al PSOE. Y, por su parte, el PSOE ha disfrutado desde 1982 de márgenes muy amplios en las Comunidades en las que durante 1977-1979 tanto él mismo como UCD eran los primeros partidos por una escasa diferencia. La superioridad del PSOE sobre el PP queda asimismo patente en la desventajosa situación conservadora a lo largo de la escala de los márgenes de competitividad. Aunque las distancias entre ambos parecen ir disminuyendo progresivamente, el PP sólo es el primer partido en cinco Comunidades, todas ellas incluidas en los menores márgenes de competitividad; mientras que el PSOE lo es en 10 Comunidades, en gran parte de las cuales el siguiente partido se encuentra a muchos puntos porcentuales de distancia.

II. Las dimensiones del voto: fragmentación y volatilidad

La orientación del voto y la competitividad interpartidista cristalizan en dos dimensiones de las que vamos a ocuparnos en esta última sección del capítulo: la fragmentación y la volatilidad. La primera hace referencia al número de partidos que compiten, mientras que la segunda expresa los cambios habidos en sus porcentajes de voto entre dos elecciones. Ambas dimensiones suponen consecuencias fundamentales de los resultados electorales y son, a la vez, atributos definitorios de los sistemas de partidos. También son, en otro orden de cosas, elementos decisivos para el análisis de las modificaciones que están dándose en las sociedades occidentales, en las que las ya clásicas hipótesis sobre la estabilidad de los sistemas de partidos se confrontan con otras más recientes sobre cambios electorales, nuevos *cleavages* y realineamientos partidistas³⁴. Aquí me limitaré a analizar la fragmentación y la volatilidad en su relación directa con las preferencias electorales de los españoles. El tratamiento de los aspectos de la fragmentación relacionados en mayor medida con los sistemas de partidos en España, o las implicaciones de la volatilidad para los partidos y el propio sistema político, corresponden a otros capítulos de este libro.

³⁴ Los dos textos de referencia obligada son los editados respectivamente por Seymour M. LIPSET y Stein ROKKAN, *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, Nueva York, Free Press, 1967, y por Russell J. DALTON, Scott C. FLANAGAN y Paul Allen BECK (comps.), *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies: realignment or Dealignment?*, Princeton, Princeton University Press, 1984.

II.1. La fragmentación electoral y parlamentaria

Una de las opiniones más extendidas sobre las primeras elecciones democráticas, de junio de 1977, consistió en la presentación de un número extraordinariamente alto de candidaturas. Los términos «sopa de letras», o «de siglas», hicieron fortuna para referirse a la larga sucesión de partidos que se creaban y expresaban su intención de concurrir a las elecciones, e implícitamente para destacar, de acuerdo con la metáfora, la «indigestión» de un elector poco acostumbrado a tamaño «festín» de opciones³⁵. En realidad, la cuestión no estribaba tanto en las cerca de 600 candidaturas presentadas, como en el de que lo fueron *ex novo*, que recibieran una atención virtualmente indiscriminada en los medios de comunicación y que tuvieran en común una incertidumbre radical sobre su fuerza electoral respectiva; son todos ellos rasgos característicos de las *founding elections*, que en las españolas de 1977 concurren de forma notable. De hecho, las candidaturas oficialmente proclamadas han ido aumentando en las siguientes elecciones, hasta superar las 800 en las de 1989. A las razones apuntadas para este incremento —el paso del tiempo, la mayor institucionalización de las fuerzas políticas y el acceso a la propaganda facilitada por los medios de comunicación públicos³⁶— deben añadirse otras más generales. Así, por ejemplo, la reafirmación simbólica de las candidaturas para una parte de los más de 500 partidos inscritos que de otra forma no existirían, la provisión de canales de participación política para muchos ciudadanos a través de su inclusión en las listas electorales, el encadenamiento de conflictos intrapartidistas y de escisiones que obliga a los cuadros de los nuevos partidos a estar presentes en la consulta electoral inmediata, la acusada renovación del personal político y parlamentario, y las percepciones de las elites políticas sobre los incentivos de la normativa electoral y de las campañas electorales. Sea como fuere, lo cierto es que el incremento de las candidaturas ha sido constante, con la única excepción de 1986, en las que una parte sustancial de las elites políticas debía sufrir aún las consecuencias del terremoto electoral de 1982. Y ese incremento ha sido realmente espectacular en 1989, cuando 6 116 candidatos, frente a los 4 484 de 1977, optaron por alguno de los 350 escaños del Congreso de los Diputados. En términos relativos, las candidaturas al Senado han conocido un incremento todavía mayor, pasando desde 400 en 1977 hasta 782 doce años después. Y para ambas Cámaras esta evolución parece haberse producido con independencia del tamaño de los distritos, de sus inclinaciones tradicionales a partidos izquierdistas, conservadores o nacionalistas, y de su mayor o menor fragmentación.

Como es obvio, las preferencias electorales de los españoles y la incidencia

³⁵ Así, por ejemplo, Francisco GONZÁLEZ LEDESMA y otros, *Las elecciones del cambio*, Barcelona, Plaza y Janés, 1977, p. 129.

³⁶ Jorge de ESTEBAN y Luis LÓPEZ GUERRA, «Electoral Rules and Candidate Selection», en PENNIMAN y MUJAL-LEÓN (comps.), *Spain at the Polls*, cit., pp. 64-65.

de la normativa electoral se centraron en un número mucho más reducido de siglas. Pese a ello, esta concentración del voto es compatible con un número relativamente alto de partidos y coaliciones representadas en el Congreso de los Diputados. Su comparación con el de los restantes países europeos coloca *prima facie* a España en la línea de los típicamente multipartidistas como Suiza, Italia y Bélgica (cuadro 11). El hecho tiene relación, como es conocido, con la considerable cantidad de partidos nacionalistas o regionalistas que logran acceder al Congreso. Su número aumentó llamativamente en 1979 (hasta el punto de que esas elecciones estuvieran usualmente caracterizadas por una especie de «explosión regionalista»³⁷), descendió en 1982 como consecuencia de los procesos de realineamiento partidista y ha vuelto a incrementarse recientemente. Las Comunidades con partidos propios a lo largo de todo el período han sido el País Vasco y Cataluña, y, sobre todo para la primera, con más de un partido; las restantes —Canarias, Aragón, la Valenciana, Andalucía, Galicia y Navarra— han tenido una presencia esporádica tanto en sus fuerzas políticas como en las propias legislaturas. Pero, excepto CiU y PNV, ninguna de esas fuerzas ha contado con más

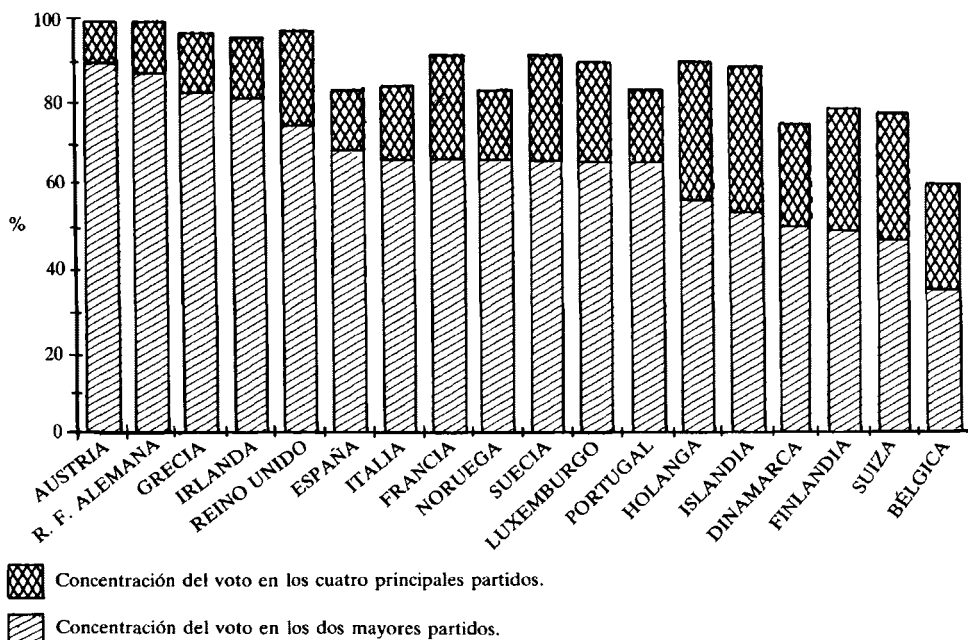
CUADRO 11. Número de partidos y coaliciones representados en los Parlamentos europeos, 1977-1989

País	Tamaño del Parlamento	Número de partidos después de cada elección legislativa desde 1977				
Austria	183	3	3	4		
Bélgica	212	10	12	12	11	12
Dinamarca	175	12	10	9	9	9
España	350	12	15	11	13	14
Finlandia	200	8	9	9		
Francia	474	11	10	9	8	
Grecia	300	8	3	4	5	5
Holanda	150	13	10	12	9	
Irlanda	167	4	6	5	7	
Italia	630	12	14	14		
Luxemburgo	59	7	5			
Noruega	155	6	7	6	6	
Portugal	250	8	9	5	5	7
Reino Unido	635	8	9	9		
RFA	497	3	3	4	4	
Suecia	349	5	5	6	6	
Suiza	200	14	13	15		

³⁷ Por ejemplo, CACIAGLI, *Elecciones y partidos en la transición española*, cit., pp. 137 ss., y José SÁNCHEZ, «Las elecciones del 1 de marzo de 1979: un éxito regionalista», en *Revista de Estudios Regionales*, núm. 3, 1979, pp. 77 ss.

de cinco escaños, y en su mayor parte han obtenido entre uno y dos. De ahí que la concentración del voto resulte elevada. De acuerdo con el gráfico 2, España ocupa el sexto lugar por lo que hace a la concentración del voto en los dos primeros partidos, pero el decimocuarto en la ordenación de los países europeos por su concentración del voto en los cuatro partidos principales. Cerca de siete de cada diez votantes españoles han optado, como promedio, por los dos mayores partidos desde 1977, pero sólo algo más de ocho lo han hecho por los cuatro principales. Ello evidencia la estructura desigual del sistema de partidos español, dadas las distancias porcentuales de voto existentes entre los dos primeros y los dos siguientes partidos, y entre estos cuatro y los restantes, constituidos por un conjunto relativamente numeroso de fuerzas con apoyos electorales mínimos en el nivel nacional ³⁸. Sin embargo, la incidencia de la normativa electoral, que se

GRÁFICO 2. Concentración del voto en los dos mayores y en los cuatro principales partidos en las elecciones legislativas en Europa, 1977-1989 *



* Los porcentajes son la media de concentración del voto para el período señalado.

³⁸ Y aún cabría añadir que esa estructura desigual se ha reforzado tras el segundo ciclo electoral a causa de la distancia, en votos y en escaños, mantenida por el PSOE con respecto al PP. En el primer ciclo electoral (elecciones de 1977 y 1979), el promedio de los porcentajes de concentración del voto en los dos partidos (UCD + PSOE) fue del 64,6 %, y en los cuatro (UCD + PSOE + PCE + AP), del 81,7 %. En el segundo ciclo electoral (elecciones desde 1982) los porcentajes ascendieron al 70,3 % (PSOE + PP) y 84 % (PSOE + AP + UCD + PCE en 1982; PSOE + PP + CDS + IU en 1986 y 1989), respectivamente.

verá después, hace que la concentración de voto aumente notablemente al traducirse en escaños: los dos primeros partidos cuentan con alrededor de ocho de cada diez puestos del Congreso, y los cuatro principales con nueve de cada diez. En los niveles autonómicos, los mayores niveles de concentración del voto se producen en las regiones cuyos distritos son de tamaño reducido, carecen de conciencia regional o/y en las que UCD y el PSOE, antes, y el PSOE y el PP ahora son las fuerzas predominantes. En Extremadura, Murcia, La Rioja y Castilla-La Mancha, por ejemplo, tres de cada cuatro votantes se han concentrado como promedio en sólo dos partidos, una proporción que supera el 90 % cuando se trata de los cuatro principales partidos. En el otro extremo, los niveles más bajos de concentración se han dado en el País Vasco, Navarra, Cataluña y Canarias.

El *índice de fragmentación* permite apreciar con mayor nitidez la relación entre el número de partidos y su tamaño. Formulado por Rae hace ya algún tiempo, el índice se aplica tanto al campo electoral como al parlamentario. Sus respectivos contenidos se refieren a la probabilidad de que dos votantes seleccionados al azar opten por diferentes partidos en una determinada elección, o a la de que dos parlamentarios de una misma legislatura, también seleccionados al azar, pertenezcan a partidos distintos³⁹. En ambos sentidos, los índices de fragmentación son ante todo características estructurales básicas del sistema de partidos, pero también tienen utilidad, como ya se ha dicho, para el propio análisis electoral.

La fragmentación electoral española es relativamente baja: se encuentra alrededor de la media europea para el período transcurrido desde finales de los años setenta (cuadro 12). También en este aspecto se han producido algunas diferencias significativas en los dos períodos electorales españoles. La mayor competitividad y la menor concentración del voto en las elecciones de 1977 y 1979 se reflejó en un mayor índice de fragmentación electoral (0,765 como promedio). Luego, la distancia del PSOE con respecto al PP, y la de ambos sobre los restantes partidos, llevó a un descenso de la fragmentación en las tres elecciones celebradas desde 1982 (0,728 como promedio). De este modo, la evolución del

³⁹ Cf. Douglas W. RAE, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press, 2.ª ed., 1971, pp. 53 ss. Los índices de fragmentación electoral y parlamentaria (*F*) se calculan por la siguiente fórmula:

$$F = 1 - \left(\sum_{i=1}^n T_i^2 \right)$$

en la que T_i es el porcentaje de votos (o, en su caso, de escaños) de cada partido. Por lo general, el índice abarca desde 0 (en la situación hipotética de que todos los votantes se inclinaron por el mismo partido, o todos los parlamentarios pertenecieran al mismo partido) a 1 (en la que se daría la similar situación hipotética contraria para los electores y los parlamentarios). Otros autores prefieren multiplicarlo por 100 y ampliar su rango de 0 a 100; por ejemplo, G. BINGHAM POWELL, JR., *Contemporary Democracies. Participation, Stability, and Violence*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1982, pp. 80 ss.

CUADRO 12. Fragmentación electoral y parlamentaria en las elecciones legislativas de Europa, 1977-1989 *

País	Fragmentación	
	Electoral	Parlamentaria
Austria	0,592	0,575
RFA	0,622	0,611
Grecia	0,643	0,555
Irlanda	0,662	0,627
Reino Unido	0,668	0,532
Portugal	0,714	0,665
Suecia	0,722	0,707
España	0,743	0,629
Italia	0,755	0,727
Noruega	0,750	0,695
Holanda	0,754	0,754
Luxemburgo	0,760	0,702
Francia	0,760	0,684
Islandia	0,774	0,757
Dinamarca	0,817	0,807
Finlandia	0,826	0,812
Suiza	0,834	0,813
Bélgica	0,866	0,849
Media	0,736	0,694

* Las cifras son el promedio de cada uno de los índices para el período señalado.

índice español parece caminar, al menos hasta el momento, en dirección contraria a la seguida por la mayor parte de los países europeos. Numerosos estudios han comprobado que la fragmentación partidista se mantuvo constante en las décadas de los años cuarenta, cincuenta y sesenta, excepto en la RFA, Austria e Irlanda (países que ocupan la cabecera del cuadro 12), en los que descendió. Sin embargo, los años setenta observaron un crecimiento generalizado de la fragmentación, que estuvo asociado a cambios electorales con efectos de realineamiento y desalineamiento en los sistemas de partidos⁴⁰. El caso español combina así una fragmentación moderada (y que se ha reducido con respecto al momento de forma-

⁴⁰ Cf. Russell J. DALTON, Paul Allen BECK y Scott C. FLANAGAN, «Electoral change in advanced industrial democracies», en DALTON, FLANAGAN y BECK (comps.), *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies*, cit., pp. 7 ss.; Michael SHAMIR, «Are Western Party Systems "Frozen"? A Comparative Dynamic Analysis», en *Comparative Political Studies*, núm. 17, 1984, pp. 41 ss., y Steven B. WOLINETZ, «Stabilità e mutamento nei sistema partitici dell' Europa occidentale», en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, núm. 8, 1978, pp. 25 ss.

ción del sistema de partidos) con un realineamiento de las proporciones masivas del ocurrido en 1982.

A ello se unen dos notas que merecen también subrayarse. En primer lugar, la acusada diferencia existente entre la fragmentación electoral y la parlamentaria. Como puede observarse en el anterior cuadro 12, prácticamente todos los países europeos mantienen diferencias reducidas entre ambos índices, unas diferencias que no suelen sobrepasar el umbral de una décima. Las únicas excepciones son las del Reino Unido (0,136 de diferencia entre los índices de fragmentación electoral y parlamentaria) y España (0,114 de diferencia). Resulta llamativo que España se asemeje a este respecto al país emblemático del sistema electoral mayoritario y, por tanto, caracterizado por las mayores desviaciones entre las preferencias electorales y su traducción en escaños; después volveremos sobre este primer apunte de los rasgos de desproporcionalidad de la normativa electoral española. Una segunda nota destacable reside en la falta de uniformidad de los índices de fragmentación electoral en el interior de España. El cuadro 13 recoge tanto el promedio de dichos índices por Comunidades Autónomas, como las tendencias de incremento o decremento que se manifiestan tras cinco elecciones legislativas. Por lo que hace al promedio, el punto de inflexión parece darse en

CUADRO 13. Fragmentación electoral y tendencias de la fragmentación en las elecciones legislativas, por Comunidades Autónomas, 1977-1989 *

<i>Comunidad</i>	<i>Fragmentación electoral</i>	<i>Tendencia</i>
Extremadura	0,627	-0,64
Murcia	0,657	-0,88
La Rioja	0,659	-1,49
Castilla-La Mancha	0,661	-1,78
Andalucía	0,665	-2,84
Castilla-León	0,671	0,82
Cantabria	0,672	-2,96
Baleares	0,679	0,96
Galicia	0,692	0,59
Canarias	0,702	5,36
Asturias	0,709	-1,2
Madrid	0,709	-1,1
C. Valenciana	0,713	0,45
Aragón	0,718	-0,55
Cataluña	0,735	0,1
Navarra	0,781	-1,5
País Vasco	0,812	+0,25

* Las cifras de la *fragmentación* corresponden al promedio de las cinco elecciones legislativas; las de la *tendencia*, al coeficiente de inclinación de la recta de regresión, obtenida sobre la fórmula de los mínimos cuadrados.

las Comunidades caracterizadas por una alta competitividad electoral entre los principales partidos de ámbito nacional (por ejemplo, Madrid) y en las que existe un conflicto nacionalista o regionalista que ha producido el nacimiento de distintos partidos propios que, con mejor o peor fortuna, compiten con los de ámbito nacional (por ejemplo, el País Vasco, Navarra y Cataluña)⁴¹. Y, por lo que hace referencia a las tendencias, debe aclararse que el predominio de las negativas se debe a la reducción de la fragmentación aparejada por las elecciones de 1982: el espectacular realineamiento ocasionado entonces tuvo como primer efecto una extraordinaria concentración de las preferencias electorales tanto en la derecha como, sobre todo, en la izquierda. Pese a ello, desde 1982 todas las Comunidades muestran una tendencia creciente. La excepción más importante es la de Canarias, seguida a cierta distancia de Baleares y Galicia. Las tendencias positivas arrancan desde 1977, e indican la continuidad de las crisis partidistas que han afectado principalmente a las formaciones centristas y conservadoras: unas y otras han favorecido la dispersión del voto pese a los fenómenos de concentración operados en las restantes Comunidades.

Podría objetarse que los índices de fragmentación son indicativos de la competencia interpartidista, pero que resultan poco ilustrativos por sí mismos. Conocer que el promedio del índice de fragmentación electoral de Extremadura es 0,627 y el del País Vasco 0,812 nos proporciona pistas importantes sobre los distintos niveles de competencia de los partidos y de división de las preferencias electorales; pero no nos permite saber el número de partidos que compiten en realidad. Algo similar ocurre con los datos relativos a la fragmentación parlamentaria. Los índices de España (0,629) y de Bélgica (0,849), por ejemplo, apuntan a supuestos diferentes de los sistemas de partidos y de las dificultades para la formación y estabilidad de los Gobiernos, pero resultan demasiado abstractos. Estos inconvenientes han justificado la formulación de un nuevo indicador. Se trata del *índice del número efectivo de partidos*. Aplicable también tanto al campo electoral como al parlamentario, contiene básicamente la misma información que el índice de fragmentación del Rae, pero la expresa de forma más significativa⁴². Este nuevo índice permite apreciar más fácilmente cuántos partidos compiten

⁴¹ Estos supuestos se hacen más complejos al superponerse los resultados de las elecciones autonómicas; un primer análisis de las relaciones entre la fragmentación electoral en las legislativas y en las autonómicas se encuentra en MONTERO y TORCAL, «Autonomías y Comunidades Autónomas», cit., pp. 53 ss.

⁴² De hecho, el índice del número efectivo de partidos (N) puede calcularse a partir del índice de fragmentación de RAE (F) mediante la siguiente fórmula:

$$N = \frac{1}{1-F}$$

Puede verse al respecto Markku LAAKSO y Rein TAAGEPERA, «“Effective” Number of Parties. A Measure with Application to West Europe», en *Comparative Political Studies*, núm. 12, 1979, pp. 3 ss., y R. TAAGEPERA y Matthew S. SHUGART, *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Yale University Press, 1989, pp. 77 ss.

CUADRO 14. Número efectivo de partidos electorales en las elecciones legislativas españolas, 1977-1989, por Comunidades Autónomas

Comunidad	Número de partidos electorales				
	Medio	Mínimo	(año)	Máximo	(año)
Extremadura	2,66	2,56	(1986)	2,77	(1977)
Murcia	2,89	2,5	(1982)	3,22	(1977)
La Rioja	2,91	2,63	(1982)	3,44	(1977)
Castilla-León	2,99	2,85	(1979)	3,12	(1989)
Baleares	3,05	2,85	(1979)	3,22	(1989)
Cantabria	3,06	2,56	(1989)	3,7	(1977)
Castilla-La Mancha	3,07	2,7	(1986)	3,33	(1977)
Andalucía	3,09	2,32	(1982)	3,7	(1977)
Galicia	3,2	2,94	(1977)	3,44	(1989)
Asturias	3,45	2,85	(1982)	4,16	(1977)
C. Valenciana	3,5	2,63	(1982)	4,0	(1986)
Madrid	3,51	2,56	(1982)	4,16	(1977)
Aragón	3,55	2,77	(1982)	4,16	(1977)
Canarias	3,56	2,43	(1977)	4,5	(1989)
Cataluña	3,79	3,22	(1977)	5,0	(1979)
Navarra	4,48	4,0	(1986)	5,26	(1977)
País Vasco	5,28	4,34	(1986)	6,25	(1989)

electoralmente y cuántos existen parlamentariamente, teniendo en cuenta en ambos casos sus tamaños relativos respectivos⁴³. Así, por ejemplo, los casos de Extremadura y del País Vasco resultan ahora clarificados en mayor medida: el promedio del número efectivo de partidos parlamentarios en el País Vasco es el doble del de Extremadura (cuadro 14). Debe advertirse que el número efectivo

⁴³ De acuerdo con los creadores del índice, el número efectivo de partidos es el número de partidos hipotéticos de igual tamaño que tendrían el mismo efecto en la fragmentación del sistema que el que tienen los partidos de distintos tamaños en realidad existentes (LAAKSO y TAAGEPERA, «“Effective” Number of Parties», cit., p. 4; TAAGEPERA y SHUGART, *Seats and votes*, cit., p. 79). Además del procedimiento señalado en la nota anterior, este número puede calcularse en general mediante la siguiente fórmula:

$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n P_i^2}$$

donde P_i es la proporción de votos (partidos electorales), o de escaños (partidos parlamentarios), del partido i . Arend LUPHART ha defendido y adoptado este índice en algunos de sus trabajos; cf. *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*, Barcelona, Ariel, 1987, pp. 134 ss., y «The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-1985», en *American Political Science Review*, núm. 84, 1990, p. 483.

de partidos coincidirá con el número de los realmente existentes sólo si se cumple la hipótesis de que todos cuenten con apoyos electorales iguales o muy similares. Pero cuando no todos tengan la misma importancia, que es obviamente el caso más frecuente, el número efectivo será más bajo que el real: asumirá entonces valores fraccionados y resultará algo más difícil de visualizar, pero aún así arroja, como ha podido comprobarse, valores significativos. En general, el índice del número efectivo de partidos suele estar dentro del rango de ± 1 del número real de partidos que obtengan más del 10 % de los votos ⁴⁴.

La mayor parte de las Comunidades manifiesta un índice promediado relativamente bajo, que oscila alrededor de los tres partidos. Ello resulta congruente con las desigualdades producidas en el marco de su pluralismo moderado: tras las existentes durante el primer período electoral entre los niveles de apoyo alcanzado por UCD y el PSOE, de un lado, y los dos partidos más pequeños del PCE y AP, de otro, las desigualdades se han consolidado a lo largo del segundo período por los distintos niveles de voto del PSOE y de PP (y, a veces, entre PSOE y el PP), de un lado, y del CDS e IU, de otro. En los casos de Asturias, Comunidad Valenciana, Madrid, Aragón y Canarias, el mayor índice del número de partidos refleja los supuestos complementarios de una mayor competitividad, una mayor igualdad relativa y una menor concentración de voto entre los principales partidos de ámbito nacional, así como la presencia variable de partidos regionalistas. Y los casos de Cataluña, Navarra y País Vasco vuelven a resultar excepcionales en los ámbitos partidistas y electorales al manifestar los índices más elevados. Todas estas Comunidades destacan también por las mayores diferencias entre los números mínimos y máximos de partidos, que en algunas ocasiones no han bajado de 4 (Navarra y País Vasco) y en otras han llegado a 5 o más partidos (Cataluña, Navarra y País Vasco).

En el contexto europeo, el promedio del número de partidos en las cinco elecciones españolas es más reducido que el del conjunto de los restantes países (cuadro 15). De forma similar a su baja fragmentación parlamentaria, el número efectivo de partidos parlamentarios en España se encuentra entre los más bajos de Europa. Es menor incluso que el de Francia y sólo algo mayor que el del Reino Unido, caracterizados ambos por sus sistemas electorales mayoritarios, y próximo a los de Austria, Grecia, la República Federal de Alemania e Irlanda, que tienen los menores niveles de fragmentación partidista. Paralelamente también a lo ya apuntado sobre las fluctuaciones de la fragmentación, las del número de partidos han crecido considerablemente desde mediados de los años setenta, un incremento que se ha mantenido relativamente constante en los países con representación proporcional y que parece amortiguarse en los que tienen sistemas mayoritarios ⁴⁵. En el caso español se manifiestan de nuevo las consecuencias del extraordinario realineamiento de 1982. Tanto en el ámbito electoral como en el

⁴⁴ TAAGEPERA y SHUGART, *Seats and votes*, cit., pp. 79-80.

⁴⁵ TAAGEPERA y SHUGART, *Seats and votes*, cit., pp. 87-88, y LAAKSO y TAAGEPERA, «Effective Number of Parties», cit., pp. 13 ss.

CUADRO 15. Número efectivo de partidos parlamentarios y electorales en los países europeos, 1977-1989 *

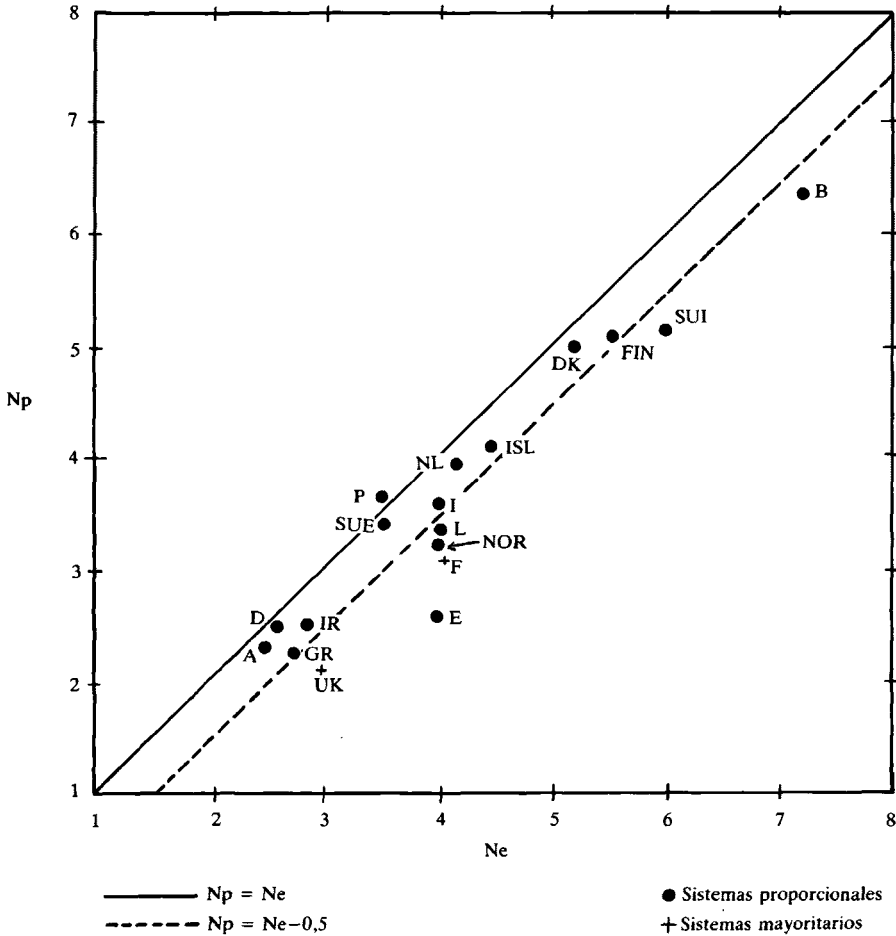
<i>País</i>	<i>Número de partidos</i>		
	<i>Parlamentarios</i>	<i>Electorales</i>	<i>Diferencia</i>
Reino Unido	2,12	2,97	-0,85
Grecia	2,25	2,81	-0,56
Austria	2,35	2,45	-0,10
R. Federal de Alemania	2,55	2,61	-0,06
Irlanda	2,64	2,95	-0,31
España	2,66	3,87	-1,21
Francia	3,21	4,14	-0,93
Noruega	3,27	4,0	-0,73
Suecia	3,39	3,54	-0,15
Luxemburgo	3,47	4,16	-0,69
Portugal	3,55	3,52	0,03
Italia	3,63	4,04	-0,41
Holanda	4,06	4,06	0,00
Islandia	4,11	4,42	-0,31
Dinamarca	5,16	5,46	-0,27
Suiza	5,18	5,93	-0,75
Finlandia	5,21	5,56	-0,35
Bélgica	6,42	7,27	-0,85
Media	3,5	4,09	-0,59

* Las cifras son el promedio de los índices del número efectivo de partidos correspondientes al período señalado.

parlamentario, los índices del número efectivo de partidos son mayores en el primer período electoral que en el segundo; pero a lo largo de éste han mostrado una cierta tendencia al crecimiento, hasta el punto de aproximarse en 1989 a los valores de 1977 ⁴⁶. Sea como fuere, el rasgo más llamativo en lo que hace al número de partidos españoles radica en la diferencia que se produce entre el campo electoral y el parlamentario. Como puede comprobarse en el anterior cuadro 15, el promedio de la diferencia española es el más elevado de todos los países europeos: supera con creces las diferencias producidas incluso en países con sistemas mayoritarios y, en general, llega casi a triplicar el promedio de diferencias de todos los países europeos para el período 1977-1979. El gráfico 3

⁴⁶ En las elecciones de 1977 y 1979, el número efectivo de partidos electorales fue de 4,16 en ambas consultas, y el de los partidos parlamentarios de 2,85 y 2,77, respectivamente. En las de 1982 se redujeron a 3,33 (partidos electorales) y 2,32 (partidos parlamentarios), incrementándose paulatinamente los primeros a 3,57 en las elecciones de 1986 y a 4,16 en las de 1989, y haciéndolo los segundos en 2,63 y 2,77, respectivamente.

GRÁFICO 3. Número efectivo de partidos electorales y parlamentarios en los países europeos, 1977-1989 *



* *Np* significa número efectivo de partidos *parlamentarios*; *Ne*, número efectivo de partidos *electorales*. En ambos casos el número es la media de los resultantes en las elecciones legislativas celebradas en el período señalado. Las abreviaturas de los países son las siguientes: A, Austria; B, Bélgica; D, Alemania; DK, Dinamarca; E, España; F, Francia; FIN, Finlandia; GR, Grecia; I, Italia; IR, Irlanda; ISL, Islandia; L, Luxemburgo; NL, Holanda; NOR, Noruega; P, Portugal; SUE, Suecia, SUI, Suiza, y UK, Reino Unido.

muestra convincentemente esta peculiaridad española. Aunque todos los sistemas electorales reducen el número efectivo de partidos electorales al convertirlos en parlamentarios, esa reducción se encuentra dentro, o en los aledaños, de una

franja relativamente próxima para la mayor parte de los países; las principales excepciones se dan en Francia, en el Reino Unido y, sobre todo, en España ⁴⁷.

Los efectos desproporcionales del sistema electoral español han sido destacados desde las primeras elecciones democráticas. Tras la aprobación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG), en 1985, la continuidad básica de sus disposiciones normativas ha reforzado la batería de conclusiones que numerosos analistas han construido sobre sus elementos positivos generales y sobre aquellos efectos desproporcionales ⁴⁸. Desde una perspectiva comparada, la combinación de la fórmula electoral D'Hondt con las características estructurales de la distribución de los escaños y de la magnitud de los distritos concede al caso español una especial relevancia ⁴⁹. La aplicación de cinco índices distintos a los sistemas electorales europeos permite observar la intensidad de la desproporcionalidad del español (cuadro 16). Debe advertirse que los valores de los cinco índices surgen de cálculos distintos y se aplican para períodos de tiempo diferentes. Aun así, en todos ellos el sistema electoral español manifiesta las mayores dosis de desproporcionalidad de los países con sistemas de representación proporcional, y aparece en lugares próximos a los de países con sistemas mayoritarios, es decir, Francia y el Reino Unido ⁵⁰. Esta situación resulta doblemente contrastada tanto por los bajos valores generales de desproporcionalidad de los sistemas proporcionales, como por los elevados de los mayoritarios. Entre los primeros, sólo el caso de Grecia se acerca al de España en algunos índices; entre los segundos, los valores españoles superan en ocasiones los franceses o los británicos. De acuerdo con el índice de Lijphart, que toma en consideración sólo a los dos principales partidos, la desproporcionalidad fue mayor en el primer

⁴⁷ El único país que figura en el gráfico 3 con un mayor número de partidos parlamentarios que electorales es Portugal; esta anomalía se debe, como ya se ha dicho antes, a la existencia de coaliciones electorales cuyos integrantes toman después posesión de sus escaños propios como partidos, lo que hace disminuir el abanico de las candidaturas y aumentar el número de partidos parlamentarios. De otra parte, hemos adoptado como franja de número de partidos parlamentarios la cantidad de 0,5, redondeando el promedio obtenido en la columna de las diferencias del cuadro 15, para hacerla así más inclusiva.

⁴⁸ La literatura al respecto es ya abundante, por lo que no podemos seleccionar siquiera los trabajos más importantes o más característicos; la mayor parte de ellos está recogida en las referencias bibliográficas de José R. MONTERO, «Listas "abiertas" y sistemas "cerrados": sobre algunas propuestas de reforma electoral en España» (multicopiado, 1990).

⁴⁹ Algunos estudios generales al respecto son los de Arend LIJPHART, «Degrees of Proportionality of Proportional Representation Formulas», en Bernard GROFMAN y A. LIJPHART (comps.), *Electoral Laws and their Political Consequences*, Nueva York, Agathon Press, 1986, pp. 170 ss.; Rein TAAGERPERA y Markku LAAKSO, «Proportional Profile of West European Electoral Systems», en *European Journal of Political Research*, núm. 8, 1980, pp. 423 ss., y A. BLAIS y R. K. CARTY, «The Impact of Electoral Formulae on the Creation of Majority Governments», en *Electoral Studies*, núm. 6, 1987, pp. 209 ss.

⁵⁰ Como en anteriores cuadros, debe señalarse que la elevada puntuación de Portugal en el índice de LIJPHART se debe a los problemas de cálculos derivados del formato de coaliciones electorales que agregan los votos, pero no los escaños, que se reparten entre los distintos componentes. En los demás índices Portugal obtiene unas puntuaciones mucho más bajas.

CUADRO 16. Índices comparados de desproporcionalidad electoral en los países europeos *

País	Índices				
	Rae	Loosemore-Hanby	Taagepera-Shugart	Rose	Lijphart
Holanda	0,6	1,1	2,8	97	0,2
RFA	0,7	1,6	0,8	98	0,3
Dinamarca	0,4	1,0	2,9	97	0,7
Austria	0,4	1,0	4,3	99	0,9
Suecia	0,4	1,2	2,0	96	1,2
Bélgica	1,5	2,2	7,7	94	1,3
Italia	1,2	2,4	4,5	95	1,7
Suiza	0,8	1,6	4,3	96	1,7
Islandia	1,5	1,7	4,3	96	2,3
Luxemburgo	3,2	4,8	7,5	90	2,5
Irlanda	1,8	3,1	3,2	97	3,3
Grecia	6,1	8,7	9,0	88	3,8
Finlandia	1,2	1,8	3,9	95	3,9
Noruega	2,1	4,4	8,7	91	4,6
Francia	9,6	10,8	20,6	79	5,8
España	6,2	8,1	17,5	84	6,6
Portugal	2,4	4,3	5,7	93	8,2
Reino Unido	6,0	10,6	23,4	85	10,0

* Los países en cursiva tienen sistemas electorales mayoritarios.

Fuentes: Los índices de RAE y LOOSEMORE-HANBY abarcan el período 1979-1981, y proceden de AREND LIJPHART, «The field of electoral systems research: a critical survey», en *Electoral Studies*, núm. 4, 1985, p. 12. El de TAAGEPERA-SHUGART corresponde a las elecciones legislativas inmediatamente anteriores a 1985, y se halla en REIN TAAGEPERA y MATTHEW S. SHUGART, *Seats and votes. The effects and determinants of electoral systems*, New Haven, Yale University Press, 1989, pp. 106-107. El de ROSE comprende desde los años de la segunda posguerra hasta 1982, y se halla en RICHARD ROSE, «Electoral systems: a question of degree or of principle?», en AREND LIJPHART y BERNARD GROFMAN (comps.), *Choosing an electoral system: issues and alternatives*, Nueva York, Praeger, 1984, p. 75, a cuyos datos se han añadido los de España, comprendidos en RICHARD GUNTHER, «Leyes electorales, sistemas de partidos y elites: el caso español», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 47, 1989, p. 83. El de LIJPHART es de elaboración propia para el período 1977-1989 de acuerdo con la fórmula propuesta por AREND LIJPHART, *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*, Barcelona, Ariel, 1989, pp. 178-179. Los países están ordenados en orden creciente según este último índice.

período electoral que en el segundo; según el de Rose, que tiene en cuenta a todos, las elecciones del segundo período han supuesto también menores efectos desproporcionales⁵¹. Todo ello plantea la aparente inadecuación entre el princi-

⁵¹ Los valores del índice de LIJPHART para las elecciones de 1977, 1979, 1982, 1986 y 1989 han

pio de representación y la fórmula de decisión en el sistema electoral español, un problema que desborda los límites de este trabajo ⁵².

II.2. La volatilidad agregada e individual

A lo largo de las páginas anteriores se han hecho referencias aisladas a la volatilidad electoral. En estas últimas páginas del capítulo se ofrecerán algunos datos significativos sobre ella. Como ya se ha sugerido, estos datos resultaron en su momento subrayados a causa de su carácter inesperado y en cierta medida sorprendente: surgieron en contra de las expectativas compartidas por los analistas políticos y las elites partidistas. De hecho, las sorpresas se han producido en los dos períodos electorales. En el primero, cuando se pensaba que la provisionalidad de las elecciones de 1977 habría de traducirse en cambios importantes, las de 1979 confirmaron la expresión inicial de las preferencias de los votantes españoles. Esta continuidad alentó las caracterizaciones de los alineamientos electorales como duraderos y del sistema de partidos como estable. Ambos se modificaron radicalmente, sin embargo, en las elecciones de 1982. Sus extraordinarios cambios abrieron el segundo período electoral con el acuerdo generalizado alrededor de una única certeza: sus pautas de distribución de votos no volverían a repetirse. Según se pensaba, el extraordinario crecimiento del PSOE y de AP habría de dar lugar en próximas elecciones a modificaciones nuevamente importantes. La provisionalidad del éxito socialista quedaría patente cuando «devolviera» a su izquierda y a su derecha gran parte de los votos que había recibido «en préstamo» desde el PCE y UCD, respectivamente. Y la temporalidad del voto de AP desaparecería cuando la extinción definitiva de UCD y la recuperación de los antiguos votantes centristas colocara al partido conservador en una situación de ventaja con respecto al PSOE. Tras el paréntesis de 1982, el nuevo sistema haría desaparecer así la posición dominante del PSOE para dar lugar a un bipartidismo que incluiría también a dos partidos marginales (el PCE y el CDS) y en el que la «mayoría natural» correspondiera a AP ⁵³. Sin embargo, los cambios posteriores no han sido tan intensos como para modificar radicalmente el panorama de

sido de 8,9; 8,95; 5,2; 4,45, y 5,59, respectivamente; los de ROSE, de 0,81; 0,83; 0,86; 0,87, y 0,89, también respectivamente. Los valores de LUPHART son de elaboración propia; los de ROSE están recogidos de Richard GUNTHER, «Leyes electorales, sistemas de partidos y elites: el caso español», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 47, 1989, p. 83, excepto el correspondiente a 1989, que es de elaboración propia.

⁵² Cf. Josep M. VALLES, «Sistema electoral y democracia representativa: nota sobre la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 1985 y su función política», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 53, 1986, pp. 25 ss.; Dieter NOHLEN, «Los sistemas electorales entre la ciencia y la ficción. Requisitos históricos y teóricos para una discusión racional», en la misma *Revista*, núm. 42, 1984, pp. 24 ss., y MONTERO, «Listas “abiertas” y sistemas “cerrados”», cit., pp. 19 ss.

⁵³ Cf. MONTERO, «El sub-triunfo de la derecha», cit., pp. 409 ss., en donde se analizan con mayor extensión estas expectativas.

1982. Aunque las modificaciones habidas han limado un tanto el carácter excepcional de aquellos resultados, las elecciones de 1986 y 1989 han mantenido sus rasgos definitorios: el PSOE sigue ocupando un lugar privilegiado en un sistema de partidos predominante, sobre la base de la competencia centrípeta de un formato pluralista moderado y con la complejidad adicional de sistemas de partidos regionales que corresponden a las distintas *Españas electorales*.

Esta sucesión de expectativas incumplidas no implica que la volatilidad electoral haya desaparecido, sino que se ha producido en momentos imprevistos y en cantidades inesperadas por los observadores políticos. En realidad, la volatilidad electoral española observa niveles relativamente elevados, incluso dejando al margen el extraordinariamente alto de 1982. El cuadro 17 recoge información de interés sobre su evolución desde el primer par de elecciones y sobre su distribución en dos facetas elementales. Dados los distintos conceptos que se han propuesto, conviene precisar que entendemos por *volatilidad* los cambios electorales agregados netos que se producen en un sistema de partidos entre dos elecciones sucesivas y que se deben a transferencias individuales del voto. Existen dos tipos fundamentales de volatilidad: la de cada uno de los *partidos*, obtenida mediante la diferencia entre sus resultados en dos consultas sucesivas, y la del sistema político, también denominada *agregada* o *total*, que es la existente en el conjunto del sistema de partidos⁵⁴. Hemos distinguido además dos subtipos de esta última.

CUADRO 17. Volatilidad electoral en España, 1977-1989 *

Volatilidad	Elecciones legislativas			
	1979-1977	1982-1979	1986-1982	1989-1986
Total (VT)	10,83	42,26	11,91	8,87
Entre bloques (VB)	2,16	6,72	2,38	1,66
Intrabloques (VIB)	8,67	35,53	9,53	7,21

* La volatilidad relativa a los bloques se refiere a la *ideológica*, y se ha calculado sobre la base de adscribir a los partidos a cada uno de los bloques convencionales de izquierda y de derecha.

⁵⁴ Cf. Stephano BARTOLINI, «La volatilità elettorale», en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, núm. 16, 1986, p. 364, y Mogens N. PEDERSEN, «Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems, 1948-1977; Explorations in Explanation», en Hans DAALDER y Peter MAIR (eds.), *Western European Party Systems. Continuity and Change*, Londres, Sage, 1983, pp. 31-32. En ambos casos, la fórmula habitual para calcular la volatilidad electoral agregada (VT) es la siguiente:

$$VT = \frac{\sum_{i=1}^n |P_{it} - P_{i(t+1)}|}{2}$$

donde n es el número de partidos del sistema, y P_i representa el apoyo electoral, en porcentajes sobre el voto válido, para el partido i en los tiempos t y $t+1$, es decir, en dos elecciones sucesivas. El campo

De un lado, la *volatilidad de bloques*, que es la parte de la volatilidad total que tiene lugar *entre* dos o más grupos de partidos agregados. De otro, la *volatilidad intrabloques*, que es la que se produce exclusivamente en el *interior* de esos grupos o bloques de partidos ⁵⁵.

En el cuadro 17 existen algunos puntos que merecen destacarse. En primer lugar, la volatilidad de las dos elecciones iniciales en España es marcadamente inferior a la experimentada por otros países que también reanudaron su vida política democrática tras un período más o menos largo de interrupción autoritaria. La volatilidad de las dos primeras elecciones en Alemania, Italia o Japón en la posguerra, de Francia en el paso de la IV a la V República y de Grecia y Portugal en la mitad de los años setenta dobla, en casi todos los casos, la de España ⁵⁶. Los reajustes que se llevaron a cabo en las fuerzas políticas y en las opciones electorales de aquellos países se posponen en España hasta una tercera elección; pero se producen entonces por motivos distintos y de mucho mayor alcance. Y es que, en segundo lugar, esta especie de «retraso» se verá suficientemente compensada por la extraordinaria intensidad de las transferencias de voto ocurridas en las elecciones de 1982. El índice de volatilidad español de ese año, superior al 40 %, no ha sido sobrepasado entre las democracias occidentales. Desde los años setenta, los únicos países con proporciones similarmente altas son Francia (en 1986-1981, con un 37,4 %) y Bélgica (en 1978-1977, con un 31,05 %), coincidiendo respectivamente con las consecuencias de la alternancia socialista en la presidencia de la República francesa y de las divisiones de los partidos belgas sobre criterios lingüísticos. En las 303 elecciones celebradas en trece democracias europeas desde 1885 hasta 1985, la máxima volatilidad alcanzó el 32,1 % (en Alemania en 1920); y sólo nueve países, a cuya cabeza habría que añadir España, han conocido índices de volatilidad superiores a la media del período (que fue

de variación del índice, que se expresa en porcentajes, va desde un mínimo de 0 hasta un máximo de 100. Debe aclararse que los valores de la volatilidad incluidos en el cuadro 17 son algo superiores a los reportados en otros estudios. Ello se debe a que para calcularlos he preferido incluir, por razones de la ya citada inestabilidad de los partidos y de la heterogeneidad territorial de sus apoyos electorales (que inciden en el «efecto de cambio de formato» del sistema partidista apuntado por PEDERSEN [«Changing Patterns of Electoral Volatility», cit., p. 47]), a todos los partidos cuyos porcentajes de votos válidos en el nivel nacional sean similares a los de los que obtienen al menos un escaño en el Congreso.

⁵⁵ Cf. BARTOLINI, «La volatilità elettorale», cit., pp. 372 ss. La volatilidad entre los bloques de partidos (VB) se obtiene de la siguiente fórmula:

$$VB = \frac{|P_iV + P_jV + \dots + P_kV| + |P_xV + P_yV + \dots + P_nV|}{2}$$

en la que V es la volatilidad de cada partido, es decir, la diferencia entre sus resultados electorales en dos consultas sucesivas. Y la volatilidad dentro de los bloques de partidos (VIB) se obtiene restando la total de la que se produzca entre los bloques, esto es, VIB = VT - VB.

⁵⁶ MARAVALL y SANTAMARÍA, «Transición política y consolidación de la democracia», cit., p. 240, y Antonio BAR, «¿Normalidad o excepcionalidad?: para una tipología del sistema de partidos español», en *Sistema*, núm. 65, 1985, pp. 18-19.

de 8,6 %) ⁵⁷. Además, el índice de volatilidad de 1982 quintuplicó la media europea desde los años cuarenta ⁵⁸: cerca de siete millones de españoles cambiaron su voto en 1979, y otros tres millones pasaron de abstenerse a votar, o votaron tras llegar a la mayoría de edad. En suma, alrededor del 40 % de los censados modificó su comportamiento electoral inmediatamente anterior, produciendo un realineamiento de proporciones desconocidas ⁵⁹.

Resulta asimismo notable, en tercer lugar, que este realineamiento tuviera lugar sólo en una elección. Por lo general, los cambios electorales duraderos han necesitado una secuencia de dos o más consultas para cristalizar en un nuevo mapa partidista: las mayores pérdidas o ganancias de los partidos han solido producirse de forma continuada, sin que quepan posibilidades de recuperación apreciables. Los procesos de realineamiento electoral se efectúan, en consecuencia, más por *períodos* de elecciones de alta volatilidad que por una sola elección, aunque ostente la máxima volatilidad ⁶⁰. Pero es esto último lo que parece haber ocurrido en España, a tenor de los mucho más bajos índices de volatilidad de las elecciones que siguieron a las de 1982. Una última nota destacable es, en cuarto lugar, el mantenimiento de las pautas de volatilidad entre los bloques ideológicos convencionales de izquierda y de derecha. Esa volatilidad ha sido desde el principio escasa, y en el último par de elecciones se ha reducido aún más. Ello refuerza la importancia de los espacios ideológicos de la izquierda y de la derecha como sendas «áreas» de identificación política bien definidas. Su estructuración es, desde el punto de vista de los electores, tan elevada que sólo unos pocos la traspasan de una elección a otra; y, en el ámbito de la Europa del sur, por ejemplo, los italianos y los españoles lo hacen con mucha menor frecuencia que los portugueses y los griegos ⁶¹. De ahí que las mayores transferencias de voto han permanecido en el interior de cada bloque ideológico. En las elecciones de 1977 y 1979 la volatilidad fue ligeramente mayor entre las fuerzas políticas de la izquierda, que conocieron una intensa dinámica de escisiones y fusiones, sobre todo en algunas Comunidades Autónomas. En las elecciones de 1982 y 1986, en cambio, la difícil (y aún inacabada) articulación de los partidos de centro y derecha ocasionó unas elevadas tasas de volatilidad intrabloque, que llegaron a casi

⁵⁷ Cf. Peter MAIR, «The Problem of Party System Change», en *Journal of Theoretical Politics*, núm. 1, 1989, p. 269.

⁵⁸ PEDERSEN, «Changing Patterns of Electoral Volatility», cit., p. 39, y VALLES, «Las elecciones legislativas de 1982», cit., p. 227.

⁵⁹ Richard GUNTHER, «El realineamiento del sistema de partidos de 1982», pp. 27 ss.; Giacomo SANI, «Los desplazamientos del electorado: anatomía del cambio», pp. 10 ss., ambos en LINZ y MONTERO (comps.), *Crisis y cambio*, cit., y MARAVALL, *La política de la transición*, cit., pp. 95-96.

⁶⁰ MAIR, «The Problem of Party System Change», cit., pp. 269-270.

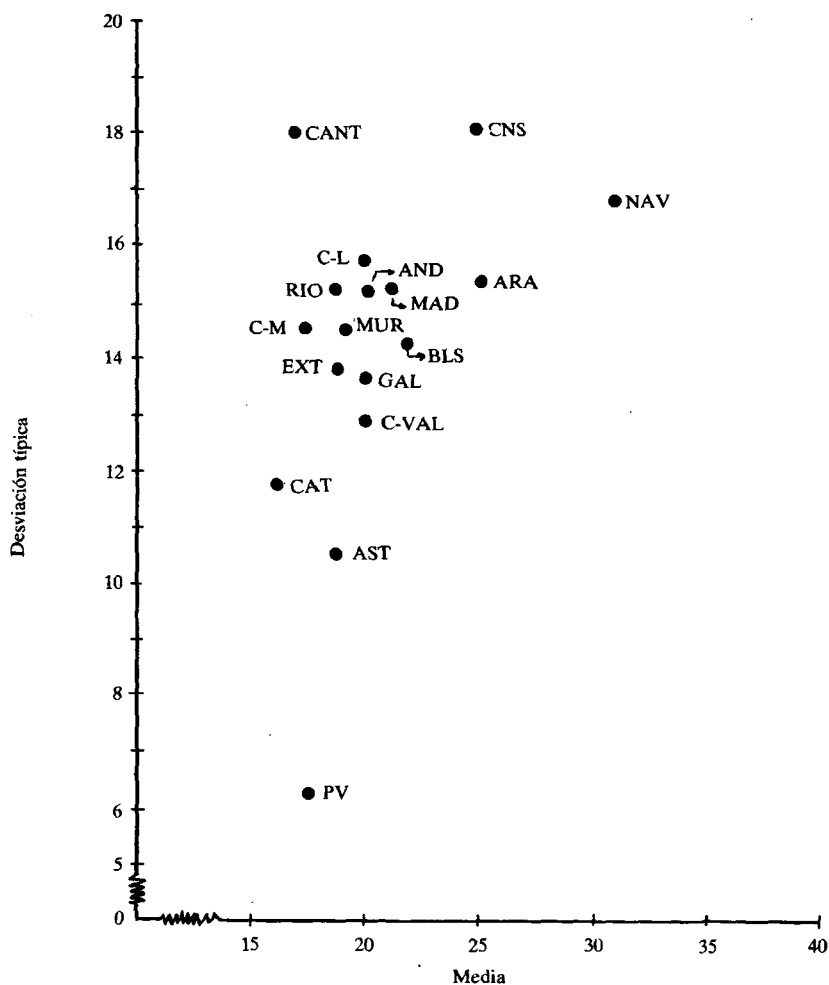
⁶¹ Cf. MARAVALL y SANTAMARÍA, «Transición política y consolidación de la democracia», cit., pp. 240-241, y Leonardo MORLINO, «Parties and democratic consolidation in Southern Europe», ponencia presentada en la conferencia sobre *Problems of Democratic Consolidation*, organizada por el Social Science Research Council y celebrada en Roma, diciembre de 1990. El promedio de la volatilidad entre los bloques en Italia es 1,87 desde los años setenta, y 3,22 desde los años cuarenta; el promedio español es 3,23, el portugués 5,85 y el griego 8,0.

duplicar las de la izquierda. Y en las de 1989 han vuelto a ser más altas en la izquierda como consecuencia del declive del voto socialista y de su canalización hacia otras fuerzas políticas, de las que nuevamente algunas de ellas son de ámbito regional.

Como cabía esperar, los índices de volatilidad resultan más elevados si tomamos como marco de referencia a los distritos. El descenso a las unidades territoriales de base permite observar con mucho mayor detalle la agitada vida partidista de la mayoría de los distritos y las nutridas transferencias de voto de casi todos ellos. En muchos distritos, la presencia de numerosas candidaturas, compitiendo por el mismo espacio, ha propiciado una cierta dispersión de las preferencias electorales. La discontinuidad de no pocas candidaturas de una consulta a otra ha incrementado también los niveles de inestabilidad electoral. Y los procesos de escisiones y de desapariciones de partidos (incluso del gobernante), así como las crisis de liderazgo que han solido acompañarlos, han forzado las transferencias de voto de sectores significativos de españoles. Las elites políticas han contribuido a ello no sólo cuando se embarcaban en prácticas escisionistas, sino también cuando olvidaban los rasgos mayoritarios de la normativa electoral y minusvaloraban los efectos del voto «útil», «sofisticado» o «estratégico». En los niveles provinciales y nacionales, la volatilidad fue asimismo una consecuencia de los denominados «efecto de formato» (la volatilidad es mayor cuanto mayor número de partidos compitan en las elecciones) y «efecto de cambio de formato» (la volatilidad tenderá a aumentar o a disminuir en medida similar a como crezca o disminuya el número de partidos que compitan)⁶². Los distritos respondieron a este conjunto de estímulos con una volatilidad variable, pero, en general, elevada. Agrupados por Comunidades Autónomas, la media de los índices de volatilidad para las cinco elecciones legislativas tuvo sus valores mínimos entre el 16 y 17 % de Cataluña, País Vasco y Cantabria, y los máximos en el 25,2 % de Aragón y de Canarias y el 31,8 % de Navarra. Tan destacable como estas altas medias son sus fluctuaciones: medidas por las desviaciones típicas, oscilaron entre el 6,30 del País Vasco y el 18,1 de Cantabria. La relación entre ambas dimensiones, representada en el gráfico 4, facilita la comparación de los casos más «comunes», por llamarlos así, con los más «extremos». Resulta llamativo que el País Vasco y Navarra, las dos Comunidades con mayores niveles de fragmentación y mayor número efectivo de partidos, ocupen los polos del gráfico 4. Frente a la elevada cristalización de los espacios políticos en el País Vasco, Navarra muestra un sistema de partidos extraordinariamente frágil y unos espacios electorales mucho más fluidos. Les siguen en paralelo otras dos Comunidades con alta fragmentación partidista, Cataluña y Canarias: si la primera comparte con el País Vasco una mayor estabilidad electoral en términos relativos, la segunda supera incluso a Navarra en la sucesión de ofertas partidistas, bien que por motivos distintos.

⁶² Cf. GUNTHER, «Leyes electorales, sistemas de partidos y elites», cit., pp. 84 ss., y PEDERSEN, «Changing Patterns of Electoral Volatility», cit., p. 47.

GRÁFICO 4. Relación entre la volatilidad electoral media y la desviación típica en España, por Comunidades Autónomas, 1977-1989 *



* Las abreviaturas de las Comunidades Autónomas son las siguientes: AND, Andalucía; ARA, Aragón; AST, Asturias; BLS, Baleares; CANT, Cantabria; CAT, Cataluña; C-L, Castilla-León; C-M, Castilla-La Mancha; C-VAL, Comunidad Valenciana; CNS, Canarias; EXT, Extremadura; GAL, Galicia; MAD, Madrid; MUR, Murcia; NAV, Navarra; PV, País Vasco, y RIO, La Rioja.

En la mayor parte de las restantes Comunidades la elevada volatilidad y la alta fluctuación estuvieron ocasionadas por las elecciones de 1982. Con las excepciones del País Vasco y Cataluña, donde el «cataclismo» electoral de 1982 fue mucho

menos intenso, las demás Comunidades manifestaron índices de volatilidad que superaban el 45 % y en ocasiones llegaban al 52 % ⁶³.

Es posible que el caso español vuelva a apartarse del común europeo al tratarse de una volatilidad protagonizada en mayor medida por los partidos que por los propios votantes; es decir, más por el cambio de las ofertas partidistas que por la modificación de las orientaciones políticas de los ciudadanos. Ha llegado a hablarse así «de partidos volátiles y votantes estables» ⁶⁴, una situación que suele ser la inversa de la de otros países europeos. Y es probable que esa situación haya favorecido el que la volatilidad española sea la más elevada de Europa desde mediados de los años setenta (cuadro 18). Le siguen de cerca Francia y

CUADRO 18. Volatilidad electoral en Europa, 1977-1989 *

<i>País</i>	<i>Media</i>	<i>Fluctuación</i>
Austria	5,47	0,82
RFA	7,12	1,22
Irlanda	7,31	4,49
Suecia	7,62	0,73
Reino Unido	8,15	4,0
Italia	8,16	1,93
Suiza	9,1	2,8
Holanda	9,71	0,8
Finlandia	10,67	0,6
Dinamarca	10,73	1,15
Noruega	11,08	3,37
Grecia	11,18	9,4
Islandia	11,71	4,53
Portugal	13,88	6,73
Bélgica	15,91	9,38
Francia	18,58	13,38
España	18,6	13,98
TOTAL	11,05	3,76

* La fluctuación está expresada por la desviación típica de la media.

⁶³ Cf. respectivamente, para todos estos casos, LINZ y otros, *Conflicto en Euskadi*, cit., pp. 295 ss.; FRANCISCO J. LLERA, «Caracterización sociopolítica del sistema de partidos en las Comunidades Autónomas vasca y navarra», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 20, 1981, pp. 61-86; MONTERO y FONT, *El voto dual*, cit., pp. 77 ss.; HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, *Las elecciones políticas en Canarias*, pp. 24 ss., y Goldie SHABAD, «Las elecciones de 1982 y las Autonomías», en LINZ y MONTERO (comps.), *Crisis y cambio*, cit., pp. 525-585, y «The State of Autonomies: an overview» (multicopiado, 1989).

⁶⁴ Samuel H. BARNES, Peter MCDONOUGH y Antonio LÓPEZ PINA, «Volatile Parties and Stable Voters in Spain», en *Government and Opposition*, núm. 21, 1986, pp. 56-75.

Bélgica, a cuyos factores de inestabilidad electoral ya nos hemos referido. En los tres casos nos encontramos con una elección de volatilidad excepcionalmente elevada (la ya tantas veces citada de 1982 en España, la de 1986 en Francia y la de 1978 en Bélgica), seguida de otras en las que la volatilidad, aunque todavía elevada, es considerablemente menor y tiende a decrecer; dado el número de consultas transcurridas, Bélgica muestra este punto de modo especialmente claro. Ello hace que en los tres casos las fluctuaciones de la volatilidad sean también las más elevadas de los países europeos. Si nos fijamos sólo en las cifras de España y Francia, las diferencias son sustanciales. Sus índices de volatilidad doblan los de los restantes países, incluyendo a Bélgica, y sus niveles de fluctuación resultan sextuplicados. De esta forma, España y Francia parecen convertirse en adelantados de los procesos de cambios electorales que afectan a la mayor parte de los sistemas democráticos. La volatilidad media ha continuado creciendo en la última década, y sus fluctuaciones han sido también algo más intensas⁶⁵. Una comparación de las relaciones entre la volatilidad media y sus desviaciones típicas en dos momentos diferenciados revela algunos cambios en ese sentido (gráfico 5). En general, los últimos años muestran una mayor dispersión, en la que también participan los países que no estaban representados en el eje de coordenadas correspondiente al período 1948-1977. Sólo Italia, Irlanda y Holanda dan señales de continuidad. La mayoría de los restantes países ha experimentado incrementos en sus tasas de volatilidad. En los casos del Reino Unido, Bélgica y Francia, ese crecimiento resulta combinado con unas fluctuaciones considerables. En los de Austria, Suecia, Finlandia y Noruega, el incremento de la volatilidad ha sido compatible con una disminución de la desviación típica, que alcanza valores muy reducidos⁶⁶. Todo ello hace del cambio electoral la regla antes que la excepción en los sistemas democráticos contemporáneos. La investigación electoral ha pasado en muy poco tiempo de explicar la persistencia de los sistemas de partidos a tratar de comprender su volatilidad e inestabilidad⁶⁷. Pero permanecen abiertas las dudas respecto a la secuencia de cambios en el futuro y a su impacto sobre la estructura de la competición partidista. Como veremos en seguida, el caso español proporciona apuntes interesantes sobre ambas cuestiones.

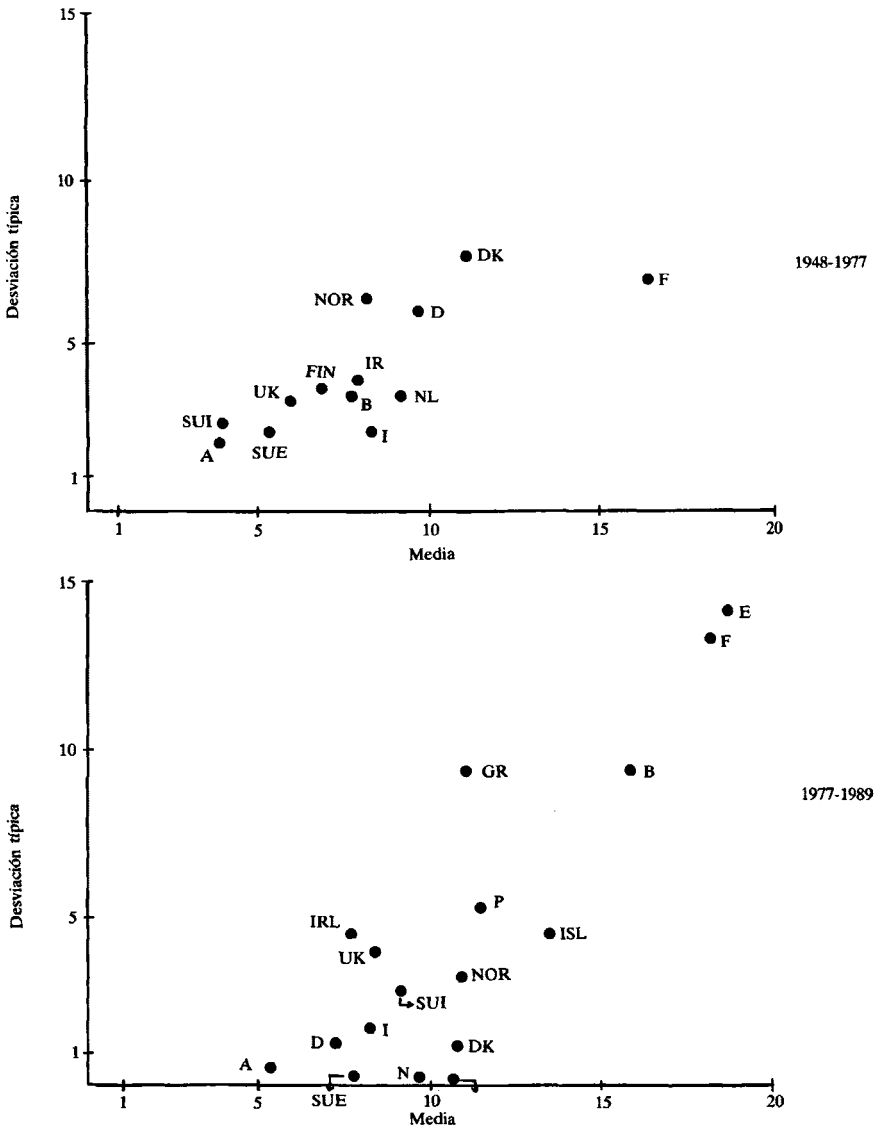
La estimación de la volatilidad en España necesita completarse con una última referencia a su dimensión *individual*, es decir, a la acumulación de las transfe-

⁶⁵ Cf. PEDERSEN, «Changing Patterns of Electoral Volatility», cit., p. 39; DALTON, BECK y FLANAGAN, «Electoral Change in Advanced Industrial Democracies», cit., pp. 10-11, y STROM, «Inter-party Competition in Advanced Democracies», cit., pp. 287-288.

⁶⁶ Ello puede deberse tanto a la sucesión de unas proporciones de volatilidad que ascienden progresivamente, como al hecho de la menor cantidad de elecciones consideradas; si para el período 1948-1977 se contabilizaron 103 elecciones para 13 países europeos, en el período 1977-1989 han sido sólo 70 para 17 países.

⁶⁷ Cf. Scott FLANAGAN y Russell J. DALTON, «Parties under Stress: Realignment and Dealignment in Advanced Industrial Societies», en *West European Politics*, núm. 7, 1984, pp. 8 ss., y Max KAASE, «On the Meaning of Electoral Change in Democratic Politics», en *Political Studies*, núm. 35, 1987, pp. 482-490.

GRÁFICO 5. Relación entre la volatilidad electoral media y la desviación típica en Europa, 1948-1977 y 1977-1989 *



* Las abreviaturas de los países están recogidas en el gráfico 3.

Fuentes: Para 1948-1977, Mogens N. PEDERSEN, «Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems, 1948-1977: Exploration in Explanation», en Hans DAALDER y Peter MAIR (comps.), *Western European Party Systems. Continuity and Change*, Londres, Sage, 1983, p. 37. Para 1977-1989, elaboración propia.

rencias individuales de voto. Como se sabe, la volatilidad agregada expresa propiedades de la unidad sobre la que se aplica: los sistemas políticos nacionales, los sistemas de partidos o los bloques de partidos estructurados alrededor del *cleavage* ideológico. Pero de ahí sólo es posible deducir de forma aproximada la movilidad individual de los electores. Aunque los dos fenómenos están obviamente interrelacionados, cada uno de ellos está basado en diferentes supuestos. Por eso no resultan válidas las inferencias del nivel agregado al individual, ni viceversa. Y no son infrecuentes los errores cometidos al efectuar indebidamente traslaciones entre ambos niveles; es decir, al suponer en el nivel agregado comportamientos individuales en realidad inexistentes, o al atribuir a los votantes características sólo presentes en los niveles agregados. En base teórica, es posible concebir supuestos en los que la volatilidad individual y la agregada no tengan relación entre sí, o caminen en direcciones opuestas. Sin embargo, algunos estudios han comprobado la existencia de una correlación relativamente elevada entre ambas ⁶⁸. El problema se traslada entonces a las diversas técnicas utilizadas para la obtención de datos individuales. Las más extendidas son obviamente las encuestas, casi siempre poselectorales, cuyos inconvenientes son sobradamente conocidos por lo que hace a los distintos sesgos en que los entrevistados incurrir a la hora de expresar sus recuerdos de voto.

Pese a ello, puede ser útil seleccionar algunos datos muestrales: si se interpretan con la prudencia que exigen aquellos inconvenientes, ofrecen una aproximación suficiente a las transferencias de voto en los niveles individuales. Un primer grupo de datos radica en la denominada «viscosidad» del electorado, consistente en la proporción de quienes se muestran leales al mismo partido en dos elecciones sucesivas ⁶⁹. Como puede comprobarse en el cuadro 19, los índices españoles son relativamente elevados, y se ajustan con facilidad a los niveles ya conocidos de volatilidad agregada ⁷⁰; quizá la principal excepción se encuentra en el mayor índice de fluidez de las elecciones de 1986-1989, aunque se mantiene dentro de términos aceptables. Esos mismos términos son al parecer similares a los de otros sistemas democráticos ⁷¹. Sus componentes se diversifican en tipos

⁶⁸ De acuerdo con David DENVER («Conclusion», en Ivor CREWE y David DENVER [comps.], *Electoral Change in Western Democracies. Patterns and Sources of Electoral Volatility*, Londres, Croom Helm, 1985, pp. 405 ss.), el índice de correlación entre la volatilidad agregada a la individual en 49 estimaciones es de 0,523; este índice se eleva a 0,600 en 34 casos cuyos datos se han obtenido mediante técnicas similares, y a 0,732 si se excluyen las elecciones canadienses por las desviaciones que introducen sus peculiaridades nacionales.

⁶⁹ Cf. Marzio BARBAGLI y otros, *Fluidità elettorale e classi sociali in Italia*, Bolonia, Il Mulino, 1979, pp. 62 ss., que utilizan el término *fluidez* para indicar el conjunto de cambios electorales en el nivel individual, y el de *volatilidad* para los cambios agregados.

⁷⁰ Los datos del cuadro 19 relativos a las elecciones de 1982 proceden de la encuesta DATA 1982, cuyas características han sido recogidas *supra*, nota 30. Los de las demás consultas, procedentes del Banco de Datos del CIS, corresponden a encuestas poselectorales efectuadas a muestras nacionales representativas; la de 1979-1977 se efectuó en junio-julio de 1979 a una muestra de 5 499 casos; las de 1986-1982 y 1989-1986 están también recogidas *supra*, nota 30.

⁷¹ BARBAGLI y otros, *Fluidità elettorale e classi sociali*, cit., p. 118.

CUADRO 19. Índices de «viscosidad» y de «fluidez» en las elecciones legislativas en España, 1977-1989 (en porcentajes)

Elecciones	Índices de	
	«Viscosidad»	«Fluidez»
1977-1979	78,8	21,2
1979-1982	64,2	35,8
1982-1986	78,2	21,8
1986-1989	71,4	28,6

Fuentes: Para las elecciones de 1979-1982, Encuesta DATA 1982; para las restantes, Banco de Datos del CIS.

también similares: las transferencias que se producen entre los partidos, las que se dirigen hacia la abstención y proceden de ella, y la renovación física del electorado. Si dejamos al margen este último elemento (pero cuya importancia no puede desconocerse ⁷²), cabría efectuar con los restantes una tipología de volatilidad individual según su comportamiento (cuadro 20). Con la excepción de las extraordinarias elecciones de 1982, dos de cada tres electores se declaran votantes *leales*, es decir, votantes de un mismo partido en dos elecciones sucesivas. Los *transferidos* (esto es, quienes cambian de partido entre ambas elecciones) suelen compartir su volumen cuantitativo con antiguos votantes que han decidido abstenerse (los *desmovilizados*) y con antiguos abstencionistas que, por el contrario, dejan de serlo para votar a un partido (los *movilizados*). Como cabía esperar, los mayores niveles de transferencias interpartidistas se produjeron con ocasión de las elecciones de 1982, mientras que dos típicas elecciones de «continuidad» como las de 1979 y 1989 han venido acompañadas de niveles también elevados de *abstencionistas* (es decir, que lo fueron en dos elecciones sucesivas).

Y, como asimismo cabe suponer, estos tipos no están distribuidos por igual entre los distintos partidos, ni se mantienen en proporciones idénticas a lo largo de las diferentes elecciones. En el cuadro 21 se recogen cinco categorías de transferencias interpartidistas y de procesos desde la abstención y hacia ella para los

⁷² España ha conocido durante los años ochenta un cambio estructural del electorado parecido al que conocieron otros países europeos en los setenta; por ejemplo, Italia (cf. Percy ALLUM y Renato MANNHEIMER, «Italy», en CREWE y DENVER [comps.], *Electoral Change in Western Democracies*, cit., p. 297). Aunque no puede discutirse ahora la incidencia específica de factores demográficos como el rejuvenecimiento de la población, o técnicos como la fiabilidad del censo, debe tenerse en cuenta que entre las elecciones de 1977 y las de 1989 el censo electoral ha aumentado en cerca de seis millones de nuevos electores. En las de 1979 se incorporaron más de tres millones de nombres, en su mayor parte jóvenes de 18 años al serles permitido por primera vez el voto. En las de 1986 el censo se había incrementado en dos millones y medio de personas con respecto al de 1982, y en 1989 lo ha hecho en otro medio millón de nuevos electores.

CUADRO 20. Volatilidad electoral individual: tipología de los electores españoles según su comportamiento en consultas sucesivas, 1977-1989
(en porcentajes) *

Tipos de electores	Elecciones legislativas			
	1977-1979	1979-1982	1982-1986	1986-1989
Leales	65	48	62	58
Transferidos	10	32	14	8
Movilizados	5	7	6	9
Desmovilizados	5	4	8	9
Abstencionistas	15	9	10	16
(n)	(4 179)	(3 775)	(6 090)	(2 750)

* Se ha eliminado la no respuesta de la base de los porcentajes.

Fuentes: Véase cuadro 19.

principales partidos de ámbito nacional. Calculadas sobre bases distintas ⁷³, estas categorías resumen las fuentes básicas de ganancias y de pérdidas de cada partido entre dos elecciones sucesivas. Es obvio que el apoyo electoral de un partido será tanto mayor cuantos más votantes leales retenga y cuantos menos de sus votantes transfieran su opción hacia otros partidos o se vayan a la abstención, de un lado, y mientras más votantes logre captar de otros partidos y más electores logre atraer de la abstención, de otro. Aunque los problemas derivados de los sesgos en el recuerdo de voto aconsejan tomar el cuadro 21 *cum grano salis*, sus porcentajes son ilustrativos de las fortunas electorales de los partidos españoles ⁷⁴. Así, por ejemplo, el hundimiento electoral de UCD y la crisis del PCE en 1982 aparecen bien documentados por la combinación de sus bajos niveles de lealtad y de captaciones con los muy elevados de transferencias hacia otros partidos. En las mismas elecciones, el PSOE y AP protagonizaron el reverso de aquellas medallas. A partir de entonces el declive del voto socialista queda también patente en sus pautas de transferencia interpartidista y hacia la abstención, que no logra recuperar por los votos procedentes de otros partidos y de antiguos abstencionistas. Carecemos de datos sistemáticos que caractericen los diferentes tipos de *transfe-*

⁷³ Como se explica en el mismo cuadro, los *leales*, los *transferidos* y los *desmovilizados* se calculan haciendo del comportamiento en 1979, 1982, 1986 y 1989 la variable dependiente con las elecciones respectivas anteriores, mientras que los *captados*, los *movilizados* y los *fieles* (no recogidos en el cuadro) sitúan como variable dependiente al comportamiento en 1977, 1979, 1982 y 1986 con las consultas respectivas siguientes.

⁷⁴ En muchos de los estudios sobre elecciones específicas o sobre partidos concretos que han sido ya citados, se recogen también porcentajes de lealtad y transferencias de voto, así como de captaciones y de procesos movilizados o desmovilizados; los problemas muestrales y las diferentes formas de cálculo hacen que esos porcentajes no suelen coincidir con los ofrecidos aquí, aunque unos y otros se mantienen dentro de límites similares.

CUADRO 21. Tipologías de los electores según partidos y elecciones, 1979-1989 *
(en porcentajes)

<i>Elecciones y partidos</i>	<i>Leales</i>	<i>Transferidos</i>	<i>Desmovilizados</i>	<i>Captados</i>	<i>Movilizados</i>
<i>1977-1979</i>					
PCE	86	10	4	15	3
PSOE	81	12	7	11	5
UCD	82	12	6	7	4
AP	63	25	12	25	5
<i>1979-1982</i>					
PCE	46	51	3	5	10
PSOE	94	2	4	34	10
CDS	—	—	—	100	—
UCD	17	77	6	7	4
AP	91	6	3	60	4
<i>1982-1986</i>					
PCE	59	30	11	35	26
PSOE	75	16	9	3	12
CDS	58	24	18	60	12
UCD	—	89	11	—	—
AP	84	9	7	19	10
<i>1986-1989</i>					
PCE	83	1	16	39	19
PSOE	74	12	14	3	12
CDS	23	65	12	27	10
AP	84	3	13	16	12

* Este cuadro consta de dos partes. En la primera (las tres primeras columnas), los *leales*, los *transferidos* y los *desmovilizados* suman horizontalmente 100, y se refieren al comportamiento de los votantes de un partido en la primera elección en la segunda (por ejemplo, el comportamiento de los votantes del PCE de 1977 en las elecciones de 1979). En la segunda parte (las dos últimas columnas) se recoge la composición de los partidos en una elección con respecto a la anterior (por ejemplo, la composición del electorado comunista en 1979 según su comportamiento en 1977). Los *captados* votaron en una elección anterior a un partido distinto del que lo hacen en la actual; los *movilizados* votan a un partido tras haberse abstenido en la anterior elección. La suma de los *captados*, los *movilizados* y los *fieles* (votantes de un mismo partido en las dos elecciones, una categoría que no se ha incluido en el cuadro) suman, también horizontalmente, 100.

Fuentes: Véase cuadro 19.

ridos (los *switchers*, en la terminología anglosajona) y analicen las direcciones de sus transferencias de voto. La experiencia electoral española no permite todavía diferenciar entre quienes transfieren sus preferencias continua u ocasionalmente y quienes permanecen fieles a un partido tras haber cambiado su voto. Además

de corta, esa experiencia carece de continuidad a causa de la extraordinaria intensidad del realineamiento partidista de la consulta de 1982. Y por lo que hace a la dirección predominante de las transferencias, existen indicios que parecen revalidar la escasa volatilidad entre los bloques ideológicos que resultaba de los datos agregados: tanto los porcentajes de transferencias interpartidistas del anterior cuadro 9 como análisis específicos de los espacios ideológicos apuntan a procesos individuales de transferencias en el interior del bloque ideológico de pertenencia ⁷⁵.

III. A modo de conclusiones

Las dimensiones electorales españolas presentan, en suma, una combinación de pautas y tendencias que las hacen destacar en el ámbito común de las elecciones legislativas europeas. Cabría interpretar estas dimensiones, y más concretamente la de la volatilidad, desde dos puntos de vista opuestos ⁷⁶. De acuerdo con el primero, la volatilidad no sería sino una manifestación más de la juventud del sistema democrático, en el que las lealtades partidistas no han tenido todavía tiempo para estabilizarse o, según la expresión ya clásica, para «congelarse» ⁷⁷. En este sentido, las características básicas del comportamiento electoral de los españoles se encuadrarían en las que han conocido anteriormente otros países europeos: corresponderían, en consecuencia, al tiempo de formación de sus sistemas de partidos a finales del siglo XIX o, todo lo más, a los momentos de recuperación de las prácticas electorales democráticas tras la segunda guerra mundial. Pero hay una segunda interpretación, que resulta indudablemente atractiva. Ha sido sugerida por Juan J. Linz al apuntar que un posible elemento distintivo de la democracia española puede radicar no tanto en su tardía incorporación al escenario europeo, sino en su «modernidad». Al ser la política democrática un fruto tardío en España, presenta de hecho unas características que también aparecen en otros países democráticos, pero en estos casos moderadas por la persistencia de estructuras y hábitos creados en una época anterior: el nacimiento del sistema democrático español no sólo se produjo en un contexto histórico y social

⁷⁵ Cf., por ejemplo, SANI y MONTERO, «El espectro político», cit., pp. 195 ss.; GUNTHER, «El realineamiento del sistema de partidos de 1982», cit., pp. 51 ss., y SANI, «Los desplazamientos del electorado», cit., pp. 18 ss.

⁷⁶ Cf. Richard GUNTHER, «The nature and origins of partisanship: *Spain after Franco revisited*». Ponencia presentada en la reunión de la *American Political Science Association*, San Francisco (EE UU), septiembre de 1990, pp. 1-2.

⁷⁷ Para el transcurso del tiempo como factor de estabilidad actitudinal y electoral resulta obligado referirse a Philip CONVERSE, «Of Time and Partisan Stability», en *Comparative Political Studies*, núm. 2, 1969, pp. 139-157; los argumentos sobre la «congelación» de los alineamientos partidistas están contenidos en el no menos obligado libro, ya citado, de LIPSET y ROKKAN (comps.), *Party Systems and Voter Alignments*.

diferente (y nuevo), sino que además carecía de la herencia de un pasado que fue tan poderoso en esos países europeos⁷⁸. Formulada un tanto simplificada-mente, la expresión de algunas de las tendencias del comportamiento electoral de los españoles no supondría así una especie de vuelta al pasado, sino un atisbo del futuro al que se encaminarían las sociedades occidentales que comparten con la española sus atributos sociales y económicos básicos. En su forma extrema, las dimensiones electorales de los españoles se caracterizarían por presentar una cierta cristalización de actitudes y comportamientos hacia la que parecen dirigirse, pero a la que todavía no han terminado de llegar, otros sistemas políticos. La creación de un sistema de partidos en una sociedad moderna, muy distinta de la existente en los años de la segunda posguerra, y con la televisión como el medio dominante en los procesos de intermediación, ha permitido a la democracia española saltar gran parte de las etapas de desarrollo que han debido recorrer los sistemas partidistas fundados con anterioridad. De ahí que revele con mayor nitidez algunas de las características del comportamiento electoral que pueden adoptar otras sociedades modernas que compartan sus rasgos socioestructurales básicos⁷⁹.

En este contexto, las manifestaciones electorales españolas no pueden por menos que relativizar las surgidas en países cuyos sistemas de partidos han mantenido «congelados» durante mucho tiempo sus estructuras de *cleavages* y sus alineamientos partidistas. A diferencia de sus correligionarios europeos, los partidos españoles han aparecido en una estructura social fluida, en la que las divisiones de clase han perdido la rigidez propia de las sociedades de los años cuarenta y en la que la explosión educativa y la movilidad intergeneracional han debilitado las divisiones ideológicas y forzado la desaparición de los partidos de clase. Además, la formación de organizaciones partidistas simultáneamente a la generalización de los medios de comunicación, especialmente de la televisión, ha modificado las bases de la competencia electoral. La adecuación de los mensajes ideológicos a la técnica televisiva y la acentuación de un liderazgo que personaliza los contenidos partidistas han resaltado aún más la importancia concedida a los líderes. Y, por si todo lo anterior fuera poco, la ausencia de lealtades partidistas tras cuatro décadas de autoritarismo y la socialización antipartidista propia del régimen franquista han motivado una relación entre electores y partidos diferenciada de la de la mayor parte de los países europeos. Con una débil implantación social y una afiliación sumamente reducida, los alineamientos electorales de los partidos se han asentado sobre un terreno mucho menos firme. Una primera consecuencia es la reducida identificación partidista, que coloca a muchos españoles en una situación de prealineamiento compatible con un cierto rechazo a

⁷⁸ LINZ, «Consideraciones finales», en LINZ y MONTERO (comps.), *Crisis y cambio*, cit., pp. 657-658.

⁷⁹ LINZ, «Consideraciones finales», cit., pp. 658 ss., y GUNTHER, «The nature and origins of partisanship», cit., p. 2, que acude al gráfico término de *leap-frogging*, acuñado por Hans-Jürgen PUHLE, para referirse a este proceso de paradójica modernidad.

cualquier forma de vinculación partidista⁸⁰. Y una segunda, inmediata consecuencia es la relativamente elevada volatilidad electoral, que a su vez puede tener repercusiones en los niveles de abstencionismo y en los de competitividad.

Por lo demás, ambas consecuencias se refuerzan mutuamente, ya que la falta de vínculos psicológicos con los partidos es una condición necesaria para la volatilidad. Y a ello se añade el débil, casi inexistente, «anclaje» de los partidos en organizaciones secundarias que faciliten la identificación partidista y el establecimiento de relaciones escasamente mediadas entre los líderes políticos y los ciudadanos. También en estos aspectos la situación española se adelantaba a la que parecen encaminarse muchos de los procesos de desalineamiento partidista que están conociendo algunas democracias occidentales. De ahí, finalmente, que en España la discusión sobre la incidencia del cambio electoral detectado a partir de finales de los años sesenta, la significación de la creciente volatilidad como expresión del desplazamiento de los alineamientos tradicionales, la obsolescencia de *cleavages* electorales hasta entonces tenidos como básicos y la aparición de nuevas pautas de *cleavages* en las sociedades posindustriales avanzadas, toda esa discusión, digo, resulta parcialmente fuera de lugar por las peculiares condiciones del nacimiento de su sistema de partidos y de las pautas de competición electoral⁸¹. Y de ahí también que en el caso español la volatilidad no deba concebirse adicionalmente como una manifestación de los cambios que están teniendo lugar en la estructura de los *cleavages*, sino como un indicador indirecto del tipo de relación existente en el sistema político entre partidos y electores⁸².

⁸⁰ Cf., además del artículo de GUNTHER sobre «The Nature and Origins of Partisanship», los de Bradley M. RICHARDSON, «The Development of Partisan Commitments in Post-Franquist Spain», y de José R. MONTERO, «New and Old Coordinates of Partisanship: the Spanish Case», presentados ambos a la reunión de la *American Political Science Association*, San Francisco, septiembre de 1990; y el de Samuel H. BARNES, Peter MCDONOUGH y Antonio LÓPEZ PINA, «The Development of Partisanship in New Democracies: the Case of Spain», en *American Journal of Political Science*, núm. 25, 1985, pp. 615-720.

⁸¹ Ya hemos citado algunos de los elementos fundamentales de esa discusión, a los que cabrían añadir los trabajos de Ronald INGLEHART, *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton, Princeton University Press, 1977, y *Cultural Change in Advanced Industrial Societies*, Princeton, Princeton University Press, 1990; María MAGUIRE, «Is there Still Persistence? Electoral Change in Western Europe, 1948-1979», en DAALDER y MAIR (comps.), *Western European Party Systems*, cit., pp. 67-94; Howard L. RITES, «Party Decline in the West. A Skeptic's View», en *Journal of Theoretical Politics*, núm. 1, 1989, pp. 325-348; y Russell J. DALTON, Scott C. FLANAGAN y Paul Allen BECK, «Political Forces and Partisan Change», en el volumen editado por ellos, *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies*, cit., pp. 451-476, y Richard ROSE e Ian MCALLISTER, *The Loyalties of Voters. A Lifetime Learning Model*, Londres, Sage, 1990.

⁸² BARTOLINI, «La volatilità elettorale», cit., p. 383.

11. Los partidos políticos

RAMÓN COTARELO

El sistema español de partidos durante la transición y la consolidación es conocido y ha sido objeto de estudios tan variados y abundantes que fuera cansar al lector ofrecerle otro en un capítulo que, por sus dimensiones, no podría superar a algunos de los ya publicados. Remitiendo, pues, a estos estudios ¹ hemos de ahorrarnos explicar lo ya conocido o lo pertinente a otros capítulos de este libro, como la evolución del sistema político en su conjunto o los altibajos de las fortunas electorales de unos u otros partidos.

Nuestra intención, por tanto, es acometer el estudio del sistema español de partidos en la transición y consolidación, atendiendo a criterios no utilizados con anterioridad y considerando las interrelaciones entre los partidos en función de

¹ Entre los últimos, véase Rafael ARIAS SALGADO, «La formación del sistema de partidos en España durante la transición», en Dieter NOHLEN y Aldo SOLARI (comps.), *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1988. Un estudio interesante sobre la formación del sistema de partidos, hecho por alguien que colaboró prácticamente en el empeño. También, Manuel RAMÍREZ, *Partidos políticos y Constitución. Un estudio de las actitudes parlamentarias durante el proceso de creación constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989; Ángel RODRÍGUEZ DÍAZ, *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, Madrid, CEC, 1989; Santiago MIGUEZ GONZÁLEZ, *La preparación de la transición a la democracia en España*, Zaragoza, Universidad de Zaragoza, 1990; Manuel RAMÍREZ, *Sistema de partidos en España (1931-1990)*, Madrid, CEC, 1991.

consideraciones que tratan de arrojar una luz nueva sobre la vida partidista española. Para ello procedemos a dividir el objeto de estudio en tres secciones: 1.ª la formación del sistema de partidos; 2.ª la cuestión de la naturaleza del sistema español de partidos, y 3.ª las grandes opciones en la política de Estado.

I. La formación del sistema de partidos

En las clasificaciones de los sistemas de partidos admitidas doctrinalmente tiende a primarse el elemento cuantitativo (sistemas unipartidistas, bipartidistas y multipartidistas) que se matiza luego con criterios morales, de forma que se puede tener un bipartidismo «perfecto» o «imperfecto» (condición de los dos partidos y medio) o, quizá, multipartidismo «moderado» o «polarizado»². Me temo, sin embargo, que tan sucintas matizaciones morales quizá no sean suficientes a la hora de dar cuenta de un fenómeno tan complejo como éste.

Sería absurdo empeñarse en considerar los sistemas de partidos ignorando su origen histórico y el contenido cultural en el que se dan. Gran Bretaña y los EE UU son considerados como sistemas bipartidistas³ en cuanto a la cantidad de partidos y, sin embargo, son muy distintos en todo lo demás. Los sistemas, en efecto, tienen sus raíces en las historias de los pueblos respectivos. Por ejemplo, los partidos campesinos de los países escandinavos pueden hoy reproducirse en algunos países de Europa central y oriental, donde también tienen raíces, pero no es de esperar su aparición en Europa occidental.

En el caso del sistema español es tan imprescindible como en cualquier otro considerar el pasado. Pero, a su vez, el pasado del sistema español tiene una peculiaridad, que es el hiato de los casi 40 años de franquismo; una solución de continuidad en la línea de existencia de los partidos españoles. Más concretamente, esos 40 años no han operado del mismo modo en todos los partidos. Hubo unos que actuaron en la clandestinidad; otros desaparecieron, y otros, por fin, quedaron en una ambigua situación de latencia.

La historia de la clandestinidad tiene gran interés a la hora de entender la formación del sistema actual de partidos. El hecho de haber actuado en ella,

² Sabido es, nuestra clasificación canónica sigue siendo la de Giovanni SARTORI; partido hegemónico, partido predominante, bipartidismo, multipartidismo moderado, multipartidismo polarizado (y, dentro de éste, como caso extremo, el multipartidismo atomizado). Giovanni SARTORI, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1980, p. 162.

³ En el caso de los EE UU es patente. En el de Gran Bretaña quizá no lo parezca tanto. En las elecciones de 1983, la coalición del Partido Liberal y el socialdemócrata (la «alianza»), estuvo a punto de dar un vuelco al sistema mayoritario. Sabido es, no obstante, que la peculiaridad del sistema mayoritario es que su eliminación no puede hacerse a favor de uno proporcional, sino de otro mayoritario. Con 676 000 votos más (la diferencia entre los votos del Partido Laborista y la Alianza), se hubiera consagrado sin duda la misma diferencia de escaños, pero a favor de la Alianza. Ian DERBYSHIRE, *Politics in Britain*, Londres, Chambers, 1988, p. 105.

arrostrando riesgos, persecuciones, torturas, encarcelamientos y hasta ejecuciones, ha venido otorgando a la izquierda una especie de legitimidad añadida y, dentro de ella, al PCE⁴. Este plus de legitimidad se suma al hecho de que la izquierda sea la única tendencia política, junto al Partido Nacionalista Vasco y la Unió Democràtica de Catalunya, que pueden hablar de sí mismas antes de la guerra civil.

Los partidos que actuaron en la clandestinidad salieron casi todos a la luz pública antes del 15 de junio de 1977, lo cual permitió que la gente se enterara de que personas conocidas públicamente como escritores, cineastas, profesores, pintores, etc., fuesen comunistas o socialistas o, incluso, profesaran ideologías todavía más radicales. La mayor legitimidad de las izquierdas en la transición y consolidación no es un juicio de valor en modo alguno, sino que se apoya en los datos empíricos de las cinco elecciones legislativas de que aquí se trata en nuestro país. Las dos primeras no pudo ganarlas la opción de centro-derecha en el gobierno de UCD más que por mayoría simple. A su lado aparecía el PSOE en las dos consultas con un porcentaje de voto en torno al 30 %. Posteriormente, en las elecciones de 1982, pasado el susto de la intentona militar del 23 de febrero de 1981, y de 1986, la izquierda dio pruebas de todavía mayor aceptación popular.

La persecución política que dio lugar a la clandestinidad de los partidos políticos⁵ fue cediendo con el paso del tiempo. Pero jamás cejó del todo, conviene no olvidarlo y, a veces, se sobresaltaba imprevistamente. Recuérdense los fusilamientos poco antes de la muerte de Franco. No obstante, es cierto que el régimen fue dulcificando su actitud. En este proceso de relajación surgió una miríada de partidos de todo tipo que, luego, al pasar por el tamiz de las elecciones de 1977, se redujo a una docena, con la cual se inició un proceso constituyente sin darle nombre de tal. Tal multiplicidad de partidos, en realidad, se aprovechaba de una época de cansancio en los centros de la autoridad social, de acuerdo con el cual, se producía una especie de legalidad de hecho que, en definitiva, es casi un contrasentido, pero se entiende perfectamente. Durante una temporada oyóse hablar de la «oposición tolerada», con la que mantenían contactos los emisarios de la socialdemocracia occidental que periódicamente visitaban nuestro país⁶.

Durante este período, más propiamente comprensible como de permisividad, las derechas han pretendido organizarse bajo un solo nombre sin conseguirlo.

⁴ De los estudios sobre la oposición al franquismo se sigue que la mayor parte de ésta la hicieron comunistas y socialistas por ese orden y siempre que por oponerse se entienda actuar de forma que pudiera acarrear consecuencias perjudiciales al actuante. Para la oposición democrática (con exclusión de los comunistas), véase Xavier TUSELL, *La oposición democrática al franquismo*, Barcelona, Planeta, 1977.

⁵ Persecución que ha sido estudiada de forma hasta ahora insuperada por Enrique LINDE PANIAGUA, «El régimen jurídico de los partidos políticos en España (1936-1937)», en Raúl MORODO (comp.), *Los partidos políticos en España*, Barcelona, Labor, 1979.

⁶ Considérense los frecuentes viajes a España de los socialdemócratas europeos para mediar entre las distintas fracciones socialistas. Fernando JAUREGUI y Pedro VEGA, *Crónica del antifranquismo* (3 vols.), Barcelona, Argos-Vergara, 1985, p. 91.

Aunque no se haya alcanzado el objetivo, se ha podido estudiar y seguir de cerca los esfuerzos por adaptarse a las nuevas condiciones. La legalidad de hecho ⁷ permitió también el acceso al foro público de esas mismas derechas que, aunque no hubieran sido tan perseguidas como las izquierdas, tampoco tenían a su disposición abundancia de posibilidades de organización a la luz. Queda claro, pues, que, si las derechas habían mostrado tendencia a ser respetuosas con el orden constituido ya de antes, con mayor motivo tratarían de articular la defensa de sus intereses a través de los angostos cauces que tal orden permitía, en especial las endeble reformas del régimen de «asociaciones políticas», según las cuales la creación de éstas era libre en la medida en que se produjera dentro del respeto a los principios fundamentales del Movimiento Nacional.

Esta situación anómala se remedia a partir de la nueva regulación del derecho de asociación con el primer gobierno de Adolfo Suárez y a cuyo amparo se produce el acontecimiento determinante en la formación del sistema español de partidos, esto es, la legalización del PCE ⁸. Las primeras elecciones fundadoras, que determinan el punto de arranque de la transición ⁹ dan el cuadro de representación política que se estudia en otro capítulo de este libro y ponen de relieve cómo los partidos son piezas imprescindibles del funcionamiento de un sistema democrático. Aun así, merece la pena observar las reticencias inerciales de diversos elementos del sistema político a la hora de organizarse en partidos. La legalización del PCE precedió en breve tiempo a las elecciones del 15 de junio de 1977. Pero éstas todavía se celebraron con algunos partidos en la ilegalidad, partidos sobre todo de extrema izquierda, que hubieron de presentarse como coaliciones y plataformas ¹⁰. La legalización progresiva de los partidos contribuía a legitimar la democracia, pero era evidente desde un primer momento que se apostaba por una estrategia minimax, esto es, que sólo alcanzaría el nivel mínimo requerible para contar con una aceptación mayoritaria en lo nacional e internacional.

El proceso de cambio de legitimidad se observa ya a lo largo del año y medio en que las Cortes Constituyentes redactan y aprueban la Constitución de 1978. Los partidos, que han sido los vehículos del consenso provisional primero y definitivo después, alcanzan pleno reconocimiento constitucional en el artículo 6 del texto. Antes todavía son objeto de una ley, la Ley de Partidos Políticos, de 4 de

⁷ Cuyo caso más significativo, casi simbólico, fue la detención de Santiago CARRILLO en diciembre de 1976, meses antes de que legalizara el PCE. El Secretario General de un partido ilegal fue luego liberado, sin que se produjera la legalización del partido al que pertenecía. Lo cuenta CARRILLO en *El año de la peluca*, Barcelona, Zeta, 1987.

⁸ Sobre la legalización del PCE puede verse el testimonio de quien entonces hubo de hacerse cargo del problema y sus consecuencias, Rodolfo MARTÍN VILLA, *Al servicio del Estado*, Barcelona, Planeta, 1984.

⁹ Acerca del carácter de estas primeras elecciones, si presidencial o parlamentario, véase Juan J. LINZ, «La transición a la democracia en España en perspectiva comparada», en este mismo libro.

¹⁰ Tratábase de la última resistencia del régimen anterior, y afectó en lo fundamental a partidos de extrema izquierda, sobre todo ello, Santiago MIGUEZ, ob. cit.

diciembre de 1978, una ley curiosa, pues siendo de desarrollo constitucional, es anterior a la Constitución. Ello es prueba de un hecho suficientemente conocido, pero no aquilatado del todo en sus consecuencias, que es el predominio de los partidos en el proceso de la transición y consolidación, predominio claramente perceptible en dos circunstancias: 1.ª la abundancia normativa sobre esta realidad social y 2.ª la forma en que la mentalidad partidista ha impregnado la actuación de los poderes del Estado.

1. A la Ley del 4 de diciembre de 1978 y al artículo 6 de la Constitución, debemos añadir la Ley de 29 de mayo de 1976 sobre derecho de reunión, que modificaba el Código Penal, el Real Decreto-Ley sobre normas electorales de 18 de marzo de 1977, en el que se contienen disposiciones sobre la financiación de los partidos, su sustituta, la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, de 19 de junio de 1985 y la Ley Orgánica de Financiación de Partidos Políticos, de 2 de julio de 1987. Por cierto, tal abundancia normativa refleja sobre todo una gran preocupación por los problemas financieros de los partidos. Pero, en general, el *corpus* legislativo mencionado regula en mayor o menor medida todo lo relativo a la fundación e inscripción (y, por lo tanto, legalización) de los partidos políticos, su régimen interno y las causas y procedimientos de su ilegalización y disolución. Al *corpus* normativo hay que añadir la jurisprudencia del Tribunal Constitucional¹¹, especialmente en los primeros momentos de funcionamiento de este órgano, que ha sentado ya doctrina en diversos y controvertidos asuntos, como problemas de registro de los partidos y competencias al respecto de la Administración pública, la condición de los partidos en cuanto asociaciones a los efectos de si están comprendidos en régimen general del derecho de asociación, los requisitos de ilegalización y suspensión de partidos, las relaciones entre los partidos y los afiliados que ocupan cargos públicos. Con todo, a pesar de la profusión de determinaciones legales y jurisprudenciales sobre los partidos, la naturaleza y auténtico cometido de éstos siguen sin estar claros. Hay que entender, a la vista de lo dispuesto y del tratamiento que reciben, en especial del acceso a la financiación pública, que los partidos deben considerarse como asociaciones privadas que cumplen fines de interés público¹². Así se desprende del artículo 6 de la Constitución española, donde se les asigna la tarea de concurrir «a la formación y manifestación de la voluntad popular» y de ser «instrumento fundamental para la participación política». Por supuesto, la asignación de tan fundamentales cometidos contribuye a explicar en gran medida la existencia de un sistema de financiación pública de los partidos¹³.

¹¹ Desde el punto de vista formal, son importantes las consideraciones de Ignacio de OTTO en *Partidos políticos y defensa de la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

¹² Ramón GARCÍA COTARELO, *Los partidos políticos*, Madrid, Fundación Sistema, 1985, p. 152.

¹³ Una prueba de esta inseguridad conceptual: la importancia de sus funciones justifica la financiación pública dado que, por su bajo índice de afiliación, no podrían cumplir aquéllas con sus escasos recursos. A su vez, como señala J. R. MONTERO, la financiación pública contribuye a «desincentivar los esfuerzos organizativos del partido para aumentar sus niveles de afiliación, dado que su tradicional

Si en el plano teórico general, el sistema español de partidos políticos durante la transición era más o menos como el de cualquier otro país europeo, en el plano práctico tenía, y tiene, peculiaridades considerables. La más importante de ellas era la insólitamente baja cifra de afiliación. Ningún partido en España superaba la cifra de 200 000 afiliados y muchos de ellos se movían por debajo de los 100 000. Evidentemente, una afiliación tan baja hace que también la relación afiliados/electores sea de las menores de Europa ¹⁴.

Las razones de estos bajos índices probablemente tienen que ver con la ya mencionada tradición antipartidista del franquismo y también con el hecho de que el restablecimiento del sistema de partidos haya coincidido en España con un auge notable de los medios de comunicación social. La sociedad contemporánea dispone de una ingente variedad de cauces y medios de información, comunicación y debate, lo cual resta posibilidades de acción a los partidos políticos en cuanto medios de articulación colectiva e institucional de la opinión pública ¹⁵. El hecho de que los partidos se hayan convertido en organizaciones de centralización del voto les permite cumplir su cometido en el régimen democrático en la paradójica situación de debilidad ya señalada ¹⁶.

Desde entonces, no ha habido grandes cambios en la organización de los partidos, éstos siguen todos en lo fundamental un modelo parecido: los partidos aplican a su estructura interna —al menos los de ámbito estatal— el modelo de

dimensión como la fuente principal de los recursos económicos de un partido de masas aparece evidentemente disminuida». J. R. MONTERO, «Partidos y participación política: algunas notas sobre la inflación política en la etapa inicial de la transición española», en *REP*, núm. 23, Madrid, sept.-oct. de 1981, p. 68. Se encuentran también observaciones interesantes sobre la financiación de los partidos en Pilar del CASTILLO, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, CIS, Siglo XXI, Madrid, 1985.

¹⁴ «El número total de afiliados a los partidos españoles era, en 1982, de 820 000, lo que supone el 3,06 % del electorado», M. BUSE, *La nueva democracia española. Sistema de partidos y orientación del voto* (1976-1983), Madrid, Unión Editorial, 1984, p. 121. Las cifras de afiliación a los partidos, como bien se sabe, es asunto muy problemático. Este mismo autor da una cifra de afiliados al PCE de 200 000 a comienzos de 1982. R. GUNTHER *et al.*, que también manejan esta cifra, admiten que, según lo que se considere militantes, la cantidad de éstos entre 1977 y 1981 podría oscilar entre 120 000 y 200 000. R. GUNTHER *et al.*, *El sistema de partidos políticos en España. Génesis y evolución*, Madrid, CIS-Siglo XXI, 1986, p. 169. En el caso del PSOE, José Félix TEZANOS da una cifra de afiliación para 1981 de 97 320; *cf.* José Félix TEZANOS, «Continuidad y cambio en el socialismo español. El PSOE durante la transición democrática», en *Sistema*, núms. 68-69, noviembre de 1985, p. 55. Un buen análisis de la afiliación a los partidos y las dificultades que ello plantea, se encuentra en J. R. MONTERO, *ob. cit.*

¹⁵ Me he referido a esta invasión de la subcultura partidista en mi libro *Los partidos políticos*, *ob. cit.*

¹⁶ El declive de la afiliación a los partidos es un fenómeno generalizado en Occidente y tiene que ver con la lógica de la acción colectiva, de Mancur OLSON. En España es más acusado probablemente porque la implantación de los partidos es más tardía. Pero éstos cumplen sus funciones como en los demás países. Jorge de ESTEBAN y Luis LÓPEZ GUERRA han hablado de «partidos de electores» como tercer y último estadio tras los partidos de notables y los de militantes. Véase Jorge de ESTEBAN y Luis LÓPEZ GUERRA, *Los partidos políticos en la España actual*, Barcelona, Planeta-Instituto de Estudios Económicos, 1982, p. 14.

la organización territorial del Estado. Al respecto, los partidos de la izquierda, que ya contaban con una organización anterior a la transición, han marcado la pauta. Las organizaciones de base se articulan fundamentalmente como agrupaciones de carácter territorial antes que profesional, esto es, teniendo en cuenta el lugar de residencia y no la actividad laboral de los participantes¹⁷. Igualmente todos ellos mantienen una compleja dualidad de órganos deliberantes y ejecutivos, hasta llegar al máximo órgano que es el Congreso, de reunión periódica, aunque variable. Es el Congreso el que teóricamente elabora y, desde luego, aprueba el programa del partido y además elige a los restantes órganos, si bien es poco frecuente, salvo crisis partidistas, que se produzcan situaciones imprevistas, dado que suelen ser los órganos elegidos los que, a lo largo de su actividad entre los congresos, tienen ocasión de preparar el desarrollo de éstos¹⁸. Por lo demás, esta forma de organización plantea problemas distintos, según sean los partidos, en cuanto a la forma de elegir a los órganos ejecutivos, si es que se pretende dar acceso a ellos a grupos específicos y claramente determinados dentro del partido o no; esto es, si es que en esta actividad se aplica un criterio de proporcionalidad o uno mayoritario de los de «el ganador se lo lleva todo». En relación inmediata con este asunto se encuentra el de la actitud del partido hacia las fracciones internas. A pesar del mandato del funcionamiento democrático, no cabe decir que los partidos vean con buenos ojos, y mucho menos favorezcan, la formación de corrientes internas. Antes al contrario, existe una tendencia a creer que las corrientes internas debilitan la acción del partido que, se piensa, debe ser unitaria en la medida de lo posible.

Directa relación con este asunto guarda un problema que no está resuelto en

¹⁷ Precisamente, el paso al principio de territorialidad en la organización del PCE fue uno de los elementos que dispararon la crisis definitiva de este partido a partir de 1982 y a consecuencia de la cual hubieron de dimitir dos secretarios generales. Véase R. GUNTHER *et al.*, p. 179.

¹⁸ No obstante ha habido congresos que pudiéramos llamar «cruciales» a lo largo de la transición y cuyas consecuencias se han hecho sentir no sólo sobre sus respectivos partidos, sino en el sistema político en su conjunto. Como ejemplos, pueden mencionarse el IX Congreso del PCE, en abril de 1978, en el que se abandonó formalmente el leninismo y fue el primero en condiciones de normalidad y en el que se abrieron las primeras fisuras evidentes entre «renovadores» y «dogmáticos». Véase G. MORÁN, *Miseria y grandeza del PCE (1939-1985)*, Barcelona, Planeta, 1986, p. 569. Igualmente, el XXVIII Congreso del PSOE, con un marcado carácter dramático en el que el secretario general dimitió para apoyar su empeño de «desmarxistizar» el partido, dejando a éste en una situación de práctico bloqueo que obligó a la convocatoria de un congreso extraordinario unos meses después en el que ya el marxismo, sin desaparecer del todo, quedó igualado a las otras tradiciones configuradoras de la conciencia socialista. Sobre este debate de marxismo sí o no, véase ELÍAS DÍAZ, «Crítica sin alternativa: consideraciones sobre el XXVIII Congreso del PSOE», en *ibid.*, *Socialismo en España: el Partido y el Estado*, Madrid, Mezquita, 1982. Importante, por análogas razones, fue el II Congreso de UCD en Palma de Mallorca, en febrero de 1981, que presenció la caída del presidente de la Comisión Ejecutiva Nacional, tras haber dejado de ser presidente del Gobierno, y su sustitución por Agustín RODRÍGUEZ SAHAGÚN y la primera lucha por las fórmulas electorales a los órganos decisivos del partido (fórmulas proporcionales o mayoritarias), que luego se han ido extendiendo a otros partidos. Para una buena presentación de este congreso, véase la obra del entonces candidato «crítico» Emilio ATTARD, *Vida y muerte de UCD*, Barcelona, Planeta, 1983, pp. 198-207.

España y que origina a veces consecuencias perjudiciales para los partidos, en concreto el de la relación entre el partido, el grupo parlamentario y el gobierno. En España no existen órganos partidistas parecidos a los *Vorstände*¹⁹ alemanes, con lo cual es muy difícil que el partido pueda ser algo más que un órgano para aprobar programas y un reservorio para reclutar cargos de la Administración pública. La inexistencia de estos órganos tripartitos, que habían de garantizar los flujos de información partidos-parlamento-gobierno (incluyendo también los de las Comunidades Autónomas) explican en parte los no infrecuentes conflictos entre los partidos y sus electos para los cargos públicos que, a veces, pueden llegar a provocar crisis de importancia en el funcionamiento de las organizaciones partidistas²⁰. Asimismo, las imponderables relaciones entre el partido y el gobierno no solamente plantean el problema de la dignidad de la afiliación partidista, que queda reducida a laborar ocasionalmente para que conserven su poder personas a las que luego no se puede controlar, sino que constituyen también uno de los problemas principales de funcionamiento de la democracia.

Nos dejamos para el final de este epígrafe la financiación de los partidos en España por ser asunto delicado. Desde las primeras normas reguladoras de los partidos se aplicó un sistema de financiación de éstos con cargo a los presupuestos del Estado. Los motivos justificadores de tal financiación han estado siempre claros y no requieren detallada exposición. Otra cosa es que sean convenientes. El argumento es, como hemos dicho, que, al ser los partidos instancias imprescindibles del funcionamiento democrático y no bastándose por sus propios medios, dado el bajo índice de afiliación, parecía justo que se subviniere a sus necesidades con dineros públicos. Claro está que todos estos motivos rezan también para una pluralidad de instancias distintas, lo que obligaría a ampliar las subvenciones públicas a los sindicatos, los colegios profesionales, las asociaciones empresariales y las sociedades de todo tipo que sostienen realizar una función necesaria para la marcha del Estado democrático²¹. En todo caso, y al margen de que la subvención pública a los partidos políticos resulte más o menos convincente, también estaba claro que la regulación de tal financiación pública dejaba mucho que desear en cuanto a su práctica, cuantía y periodicidad. Motivo por el cual ha acabado siendo objeto de una ley especial, ya mencionada, que establece una aplicación, cuantía y periodicidad aceptables para los partidos. En España, el volumen de las subvenciones se calcula por la cantidad de votos y escaños conseguidos en las elecciones legislativas últimas y tiene carácter anual.

¹⁹ Sobre la funcionalidad de éstos, véase R. G. COTARELO, *Los partidos...*, ob. cit., p. 184.

²⁰ De hecho, la primera legislatura constitucional, de 1979 a 1982 y, en especial, los casi dos años que transcurren desde la dimisión de SUÁREZ hasta las elecciones legislativas de 1982, contempla la paulatina disgregación de UCD, que se reflejó especialmente en el abandono del grupo parlamentario centrista en una cantidad creciente de diputados que constituían otros partidos: PAD, PDP, CDS...; cf., Carlos HUNEEUS, *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*, Madrid, CIS-Siglo XXI, 1985, pp. 378 ss.

²¹ Véase Ramón GARCÍA COTARELO, «Las cuentas de los partidos», en *Cambio* 16, núm. 728 5 de enero de 1987.

Ello quiere decir que los partidos sin representación parlamentaria no tienen subvención con cargo a los fondos públicos. Hoy día la Ley Orgánica de Régimen Electoral General determina las subvenciones especiales con motivo de las elecciones al Parlamento europeo (2 000 000 de pesetas por cada diputado y 70 pesetas por voto a las listas que hayan obtenido, cuando menos, un diputado), las legislativas (1 500 000 pesetas por diputado/senador y 60 pesetas por voto al Congreso y 20 por voto al Senado en las listas de los partidos que cuenten cuando menos con un diputado y un senador) y locales (15 000 pesetas por cada concejal electo y 20 pesetas por cada voto a las listas que hayan obtenido cuando menos un concejal). Todo ello en pesetas constantes. Aunque la financiación pública de los partidos ha sufrido diversos tipos de críticas, sobre todo en círculos académicos, ha gozado de apoyo en todas las formaciones políticas, dados, sobre todo, los problemas de liquidez que sufrieron los partidos durante la transición²². Por lo demás, también es evidente que no se da en todos los partidos la misma relación entre financiación pública directa y financiación privada. Como sucede en toda Europa, los partidos conservadores suelen descansar más en la financiación privada (especialmente donativos) que los otros.

2. Este aspecto ha resultado particularmente llamativo en la sociedad española a medida que ha ido avanzando el proceso de consolidación y ha tomado cuerpo y se ha plasmado en la realidad el hecho, notable en sí mismo, de la repetición de la mayoría absoluta del PSOE en las elecciones de 1982. Esta impresión procede también, sin duda, de la sobreabundancia legislativa y tiene su reflejo fundamentalmente en tres consecuencias que han caracterizado la vida política española del período de la consolidación, período claramente calificable como de política neocorporativa en la que son los partidos los que cumplen las funciones de las corporaciones: *a.* la generalizada práctica del *sottogoverno* en nuestro país²³; *b.* la mediatización de la actividad representativa/legislativa²⁴; y

²² Las cifras de financiación de los partidos suelen ser tan difíciles de conseguir como las de afiliación. En lo que hace a la magnitud de los presupuestos (descontados gastos electorales) de los partidos en 1981 que ofrece M. BUSE, incluyen desde los 1 000 millones de la UCD a las 50 000 pesetas de Cultura Nacional, pasando por 280 millones para el PCE o 200 millones del PNV, 50 millones de Fuerza Nueva y 75 millones para Unidad Andaluza; *cf.*, M. BUSE, *ob. cit.*, p. 133.

²³ A falta de datos empíricos, de momento, nos remitimos a las diversas causas planteadas en España con diferente fortuna para poner en evidencia el recurso de los partidos a procedimientos de financiación que cuentan con la colaboración interesada de las distintas administraciones públicas, siendo a veces lícitas y a veces no tanto.

²⁴ Por tal entendemos algunas cuestiones acerca de cuyos resultados no hay acuerdo generalizado entre los estudiosos. Por ejemplo, el sistema electoral, como sabe todo el mundo, consagra la primacía de los partidos y ésta se traslada luego al Parlamento. Aquí se plantean, por tanto, algunos problemas. Por ejemplo, con la existencia o no existencia de la disciplina de voto. Es evidente que la hay, dadas las posibilidades de represalia de los aparatos de los partidos contra los actos de los diputados díscolos. Ello, a su vez, suscita la cuestión del transfuguismo político y, cómo no, cuestiona la esencia del mandato representativo. Véase al respecto el muy interesante trabajo de A. TORRES DEL MORAL, «Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos», en *Revista de Derecho Político*, núm. 14, Madrid, 1982.

c. el sistema de cuotas en determinados órganos del Estado, incluso en órganos constitucionales ²⁵.

Sin embargo, todas las consideraciones anteriores han estado referidas a circunstancias estructurales del sistema de partidos. Correspóndenos ahora considerar las circunstancias funcionales, esto es, el tipo de fenómeno al que llamamos sistema de partidos, cuya existencia descansa sobre el entramado de relaciones entre los partidos y la dinámica que provoca. Esto es, consideraremos ahora la naturaleza del sistema (o sistemas) de partidos en España, haciendo referencia también a partidos concretos ²⁶.

II. La cuestión de la naturaleza del sistema español de partidos

A partir de las elecciones fundadoras de 1977 nos hemos encontrado con un sistema de partidos cambiante y proteico en el que, de pronto, ni siquiera está claro si podemos hablar propiamente de un «sistema español de partidos» o si tenemos que hacerlo de tres (por ejemplo). Esa multiplicidad de fórmulas ha animado a diversos estudiosos a aventurar calificaciones de nuestro sistema de partidos, encajables en algún modelo teórico más amplio. La cuestión incide sobre el juicio que merezca el sistema político en sí y sus posibilidades de estabilización. Es decir, que afecta a nuestra opinión acerca de cómo cumplen los partidos las funciones que se han encomendado a sí mismos a través de la proliferación legislativa de la que hablábamos antes.

Aunque el autor de estas líneas ha sostenido en alguna ocasión que el sistema español se encaminaba hacia un modelo bipartidista, es preciso reconocer que, como han pensado otros, el sistema español de la transición y la consolidación, *no ha sido bipartidista, perfecto o imperfecto* ²⁷, y, si bien es cierto que en su dinámica tiende a una progresiva simplificación (en el sistema nacional) que quizá desemboque en bipartidismo, debe admitirse que ha sido multipartidista a lo largo de toda la transición, dotado de un grado considerable de moderación política ²⁸ que convendría relacionar también con los valores democráticos de la cultura

²⁵ Sobre el sistema de cuotas no estamos descubriendo nada nuevo. Por ley es así en la composición del Consejo General de RTVE. A quien diga que no importa, pues se trata de un órgano sin relevancia constitucional, podrá recordársele que también por un sistema de cuotas de partidos se designa nada menos que el Consejo General del Poder Judicial desde la reforma de 1985.

²⁶ Seguiremos aquí en parte, como ya venimos haciéndolo, la exposición realizada en nuestro capítulo «El sistema de partidos», en J. F. TEZANOS, R. COTARELO Y A. de BLAS, *La transición democrática española*, Madrid, Sistema, 1989, si bien alterando su concatenación, pero reproduciendo las partes relativas al análisis normativo y a los partidos por tendencias políticas.

²⁷ M. RAMÍREZ, «El sistema de partidos en España, 1977-1987», *ob. cit.*, p. 24; A. BAR, «El sistema de partidos en España», *ob. cit.*, p. 10.

²⁸ En la moderación ha insistido J. M. MARAVALL, *cf.*, «Los apoyos partidistas en España: polarización, fragmentación y estabilidad», en *REP*, núm. 23, septiembre-octubre de 1981, p. 29. También M. RAMÍREZ, «El sistema...», *ob. cit.*

política, con un grado también elevado de fragmentación²⁹ y una polarización análoga a la que presentan Francia o Italia³⁰. Al mismo tiempo, sin embargo, ha mostrado ser un sistema sin cristalizar y sin estabilizar³¹. Dicho en otros términos, un sistema que todavía puede deparar sorpresas superiores a lo que fuera de esperar.

Las dificultades de articulación del sistema de partidos, cuyo reflejo es precisamente el esfuerzo clasificatorio del que venimos hablando tienen, desde luego, causas múltiples. Ante la imposibilidad de enumerarlas todas y valorarlas en sus dimensiones, nos reduciremos a señalar y comentar brevemente las más conocidas. La primera es la dificultad manifiesta de articulación de una alternativa de derechas española; y la segunda, la existencia de subsistemas regionales de partidos hegemónicos precisamente por las fuerzas conservadoras en las dos nacionalidades históricas³². Sobre las dificultades de la derecha para organizarse y el factor de inestabilidad y fraccionamiento que ello implica para el sistema de partidos (que no necesariamente para el sistema político) se ha escrito mucho. A su vez, la mera existencia de fuertes partidos nacionalistas hará imposible cualquier tendencia al bipartidismo y mantendrá una fuerte presión negativa para la estabilidad del sistema de partidos y, en los casos del nacionalismo extremo e independentista, del sistema político en su conjunto³³. La incidencia inestabilizadora (no desestabilizadora) de los partidos nacionalistas conservadores se hace perceptible en el hecho de que su definición como partidos de ámbito regional es inexacta, ya que inciden en los órganos representativos estatales no sólo fundados en un principio de representación territorial (Senado), sino también personal (Congreso).

En cuanto a la debilidad de los partidos en sí y su bajo índice de afiliación (factores no necesariamente coincidentes), no son datos causalmente relacionados con la inestabilidad del sistema. En verdad, junto a las razones de ésta, más arriba señaladas, habría que añadir alguna más, hasta la fecha escasamente ex-

²⁹ A. BAR, «El sistema de partidos en España: ensayo de caracterización», en *Sistema*, núm. 47, Madrid, marzo de 1989, pp. 8-9.

³⁰ J. M. MARAVALL, «Los apoyos...», ob. cit., p. 30.

³¹ A. BAR, «¿Normalidad o excepcionalidad? Para una topología del sistema de partidos español, 1977-1982», en *Equipo de Sociología Electoral (VAB). Decisión electoral i cultura política, Estudis electorals*, 8, Barcelona, 1986, p. 229.

³² Respecto a la dificultad de que la derecha española articule un partido viable en tanto no consiga algún tipo de acuerdo con las fuerzas políticas conservadoras nacionalistas y respecto al escaso interés de éstas por integrarse en un proyecto «nacional» español, véase R. G. COTARELO, «Las desdichas de la derecha española», en *Leviatán*, Madrid, primavera de 1987.

³³ En verdad, es casi un abuso recordar que el nacionalismo radical y, muy especialmente el de carácter terrorista, constituye la única amenaza real a la estabilidad democrática en España. Fundamentalmente porque la integración de este nacionalismo extremista implica aceptar una especie de chantaje de reforma de la Constitución sosteniendo «que lo único negociable son los ritmos de aplicación de la alternativa KAS y que esa aplicación implica que todos los españoles acepten las reformas constitucionales que ETA determine y que los vascos se avengan a admitir un estatuto de autonomía que sea del gusto de los terroristas», Editorial de *El País*, 10 de enero de 1989.

plorada. En primer lugar, llama la atención que, en una época de revolución de la información y las comunicaciones, los partidos no hayan conseguido flexibilizar y hacer más rápidas y eficientes sus relaciones con la población, simpatizantes, votantes o público en general, utilizando para ello las posibilidades que abren las nuevas tecnologías. En segundo lugar, la existencia de otros cauces de articulación y defensa de intereses, a través de las corporaciones³⁴ y de los nuevos movimientos sociales³⁵, muchas veces percibidos por los usuarios y público también en general como más eficaces o más auténticos que los partidos, obliga a éstos a admitir un lugar algo más modesto, formal y burocratizado en unos sistemas políticos en los que el pluralismo implica una multiplicidad de opciones de toda índole. No es condenable que en nuestras sociedades la política sea una actividad profesional, pero resulta algo ingenuo esperar que en la posmodernidad la gente afluya disciplinadamente a la militancia, en cierta medida reducida hoy día a servir de público, soporte o justificación de carreras ajenas. La fuerza de los partidos sigue dándola la gente, pero a través de los votos.

Si agrupamos ahora los partidos en función de un criterio convencional como es el eje derecha-izquierda, obtenemos un cuadro significativo ya al comienzo de la transición³⁶ que luego no ha variado sensiblemente salvo en la sustitución del centro de UCD por el PP como partido mayoritario de la derecha (o centro-derecha).

1. Las izquierdas. Al comienzo de la transición, el PCE insiste en su política unitaria congruente con la reconciliación nacional que, sin embargo, resulta tener cada vez menos utilidad y verosimilitud³⁷. No es éste el lugar para referirse a los empeños unitarios de los comunistas durante toda la dictadura y al modo como los consideraban los otros partidos, pero sí cabe observar que, ya con la transición en marcha, la política unitaria iba perdiendo votos por momentos. En efecto, la búsqueda de la unidad se justificaba en la necesidad de aunar empeños para derrocar el «enemigo común». Desaparecido el tal «enemigo común», tiene poco sentido mantener el criterio de la unidad, salvo que se haga por razones de fortalecimiento general de los intereses de los obreros, cosa harto dudosa. Posteriormente, y ya en un régimen democrático, la unidad de acción de los partidos de la izquierda sólo puede hacerse mediante una coincidencia en materia estratégica, cuestión muy difícil, como se prueba con el Programa Común de la iz-

³⁴ Manuel PÉREZ YRUELA y Salvador GINER (comps.), *El corporatismo en España*, Barcelona, Ariel, 1988.

³⁵ Elías DÍAZ, «Socialismo democrático: instituciones políticas y movimientos sociales», en *REP*, núm. 62, octubre-diciembre de 1988.

³⁶ Para una buena información sobre las distintas corrientes políticas inmediatamente antes de la transición, véase Santiago MÍGUEZ, ob. cit.

³⁷ En el informe central de S. CARRILLO a la 2.ª Conferencia Nacional del PC, en 1975, se lee: «Particularmente por lo que se refiere a la Plataforma de Convergencia Democrática, hay grupos como el PSOE, la Izquierda Demócrata Cristiana y la ORT y los Carlistas que, lógicamente, deberían llegar a un acuerdo con la Junta»; véase *Manifiesto-Programa del Partido Comunista de España*, s/d..., p. 44.

quierda en Francia³⁸. Junto a los dos partidos hegemónicos de la izquierda (y teniendo en cuenta que la dualidad se desequilibraría en seguida, como es sabido, al punto de que uno de los partidos obtuvo la preeminencia en tanto que el otro corría el riesgo de ser incluso extraparlamentario), aparece una multiplicidad de partidos de izquierda, bien como constituciones de nueva planta, bien como escisiones de algunos de los preexistentes³⁹. La normalización política constitucional de España, conjuntamente con la ley electoral, eliminaría a estos partidos prácticamente del sistema político, excepción hecha del País Vasco y, parcialmente, de Cataluña, si bien aquí interviene el factor adicional del carácter nacionalista de ambas comunidades, sobre el cual volveremos más abajo⁴⁰.

2. El centro es la gran propuesta que encarrila la transición. Es de justicia señalar que las ideas que luego explotaría con habilidad sorprendente Suárez son de Areilza y de Fraga, sin que sea necesario averiguar aquí cuál de los dos es, en efecto, el que primero se sirve de fórmulas centristas y quién articula primero la propuesta de centro como el mecanismo que hará posible la transición⁴¹. El centrismo era la oportunidad de rescatar para la democracia a amplios sectores

³⁸ La ruptura de este Programa Común de la izquierda en 1977 puede interpretarse de muchas maneras. No obstante, coincidimos con Francisco V. SANCHÍS GARCÍA cuando señala que el tal Programa Común tenía una razón principal, el programa común de gobierno. Lo que demuestra la ruptura es que la unidad de comunistas y socialistas no es posible ni siquiera en torno a un modesto programa de gobierno. Véase Francisco V. SANCHÍS GARCÍA. *El socialismo francés. Historia, sociología y teoría política*, Madrid, Istmo, 1986, pp. 253 y 254.

³⁹ En una obra a cargo de Fernando RUIZ y Joaquín ROMERO, *Los partidos marxistas. Sus dirigentes, sus programas*, Barcelona, Anagrama, 1977, se contaban 22 organizaciones y partidos de izquierda marxista y diferente ámbito: Acción Comunista, Federación de Partidos Socialistas, Liga Comunista Revolucionaria, Liga Obrera Comunista, Movimiento Comunista, Organización Comunista de España (Bandera Roja), Organización de Izquierda Comunista de España, Oposición de Izquierda del PCE, Organización Revolucionaria de Trabajadores, Partido Comunista de España, Partido Comunista de España (Internacional), Partido Comunista de España (Marxista-Leninista), Partido Comunista de Unificación, Partido Obrero Revolucionario de España, Partido Obrero de Unificación Marxista, Partit Socialista d'Alliberament Nacional-Provisional, Partido Socialista Obrero Español, Partido Socialista Popular, Partit Socialista Unificat de Catalunya, Partido del Trabajo de España, Union do Pobo Galego.

⁴⁰ Además de éstos, eliminaría a otros muchos. Michael BUSE contó 242 partidos legales en 1977; pero, en un análisis más pormenorizado, llegó a las cifras siguientes:

66 partidos (27,3 %) no eran independientes;

40 partidos (16,5 %) se habían disuelto en 1983;

77 partidos (31,8 %) deben catalogarse como de dudosa capacidad de funcionamiento;

15 partidos (6,2 %) estaban en fase de formación;

44 partidos (18,2 %) eran activos.

M. BUSE, ob. cit., p. 113.

⁴¹ Ambos políticos se atribuyen la paternidad de la idea del centro político. Jose María de AREILZA elabora una teoría del centro a partir de su propuesta de la «derecha civilizada» que, según él, se remonta a 1965. Véase José María de AREILZA, *Crónica de Libertad*, Barcelona, Planeta, 1985. FRAGA dice en su inimitable estilo: «Reunión política en la casa: hay que preparar una posición de centro para el futuro (es la primera vez que en mis notas aparece esta expresión); 10 de marzo de 1966». Véase Manuel FRAGA IRIBARNE, *Memoria breve de una vida pública*, Barcelona, Planeta, 1980, p. 162.

de la opinión que se habían beneficiado con el régimen de Franco, pero que consideraban agotado su modelo político y reclamaban mayores libertades. El centrismo había de ser un dique contra el ascenso de la izquierda y una posibilidad de encauzar las necesarias reformas del régimen. Lo que se inicia al comienzo de la transición, sin embargo, es una verdadera batalla por el centro político, batalla que acaba siendo ganada desde el gobierno por el entonces presidente Adolfo Suárez⁴². Dado que Fraga parecía haber abandonado su vieja pretensión de organizar un centro político, volcando sus esfuerzos en la articulación de la derecha franquista y no franquista, el presidente del gobierno únicamente hubo de reñir la primacía centrista con José María de Areilza, a quien consiguió desplazar finalmente⁴³. Suárez acabó aglutinando en UCD a 15 partidos, hasta entonces independientes. Desde el punto de vista doctrinal, el partido del gobierno pretendía aunar tras un único programa a postulados que cuentan con formaciones políticas propias en Europa, como los democristianos, los socialdemócratas o los liberales⁴⁴. Este dato, suficientemente resaltado por muchos comentaristas, pone de manifiesto que, además de tener encomendada la transición, la UCD se crea también con el fin de conservar el poder para quienes lo ostentan⁴⁵.

3. Desplazado Fraga del ideal del centro político y de la realidad de su cargo de vicepresidente del Gobierno y ministro de la Gobernación, replantea sus objetivos (que, hasta entonces, habían incluido siempre la posibilidad de ser él quien dirigiera todo el proceso de reforma de la dictadura para convertirla en régimen democrático) y propugna una organización unitaria de la derecha con el fin de participar lealmente en el juego democrático y alcanzar el poder por vía electoral⁴⁶. En su origen, la Federación de Partidos de Alianza Popular incluye a

⁴² Véase al respecto la narración pormenorizada y bastante objetiva de Alfonso OSORIO, *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, Barcelona, Planeta, 1980, pp. 291 ss.

⁴³ Véanse las ácidas palabras de J. M.^a de AREILZA a sus amigos-correligionarios: «Suárez ha pedido mi cabeza. Debéis entregársela pidiendo por ella un alto precio. Puede haber muchas carteras, subsecretarías y direcciones generales en la contrapartida. En el autobús de La Moncloa hacia la Carrera de San Jerónimo debe haber plazas para todos», véase J. M.^a de AREILZA, *Cuadernos de la transición*, Barcelona, Planeta, 1983, pp. 112-114.

⁴⁴ M. BUSE, ob. cit., p. 73. Carlos HUNEEUS, p. 205. Los 15 partidos eran: Partido Popular, Partido Democrático Popular, Partido Demócrata Cristiano, Federación de Partidos Demócratas y Liberales, Partido Progresista Liberal, Partido Liberal, Partido Social Liberal Andaluz, Partido Gallego Independiente, Unión Canaria, Unión Democrática de Murcia, Acción Regional Extremeña, Partido Socialdemócrata, Partido Socialdemócrata Independiente, Federación Socialdemócrata y Unión Socialdemócrata Española.

⁴⁵ Si bien en este caso la creación de un partido único no fue vista como un acierto por algunos de los protagonistas. Véase el amargo comentario de Rodolfo MARTÍN VILLA, *Al servicio del Estado*, Barcelona, Planeta, 1984, p. 83: «[...] en realidad, las llamadas familias siguieron unidas y haciendo la guerra por su cuenta, y no reconocer la testarudez de este hecho nos condujo a todos a los resultados sabidos». Igualmente, Alejandro MUÑOZ ALONSO, *Las elecciones del cambio*, Barcelona, Argos-Vergara, 1984: «A ese primer gran error de constituir un partido unificado con elementos tan dispares [...]». p. 25.

⁴⁶ «Yo creí [...] que lo único posible y razonable era la indicada empresa de unir fuerzas hacia

algunos de los más significados políticos del franquismo, en una especie de sumo órgano colegiado que llegó a conocerse popularmente como «los siete magníficos» (Licinio de la Fuente, Fernández de la Mora, López Rodó, Martínez Esteruelas, Silva Muñoz, Fraga Iribarne y Thomas de Carranza), de ellos, los seis primeros ex ministros de Franco. Esta composición hace suponer que la intención del grupo es continuista, antes que reformista ⁴⁷. La idea de que la propuesta continuista de la dictadura, aunque fuera bajo la advocación reformista de Fraga y con el criterio de perfectibilidad de Fernández de la Mora, podía tener resultados electorales brillantes era tan errónea que sólo podía entenderse como un producto de un lamentable desconocimiento de la cultura política prevaleciente en España en la época que resultaba ser prudentemente democrática y centrista ⁴⁸, aunque tuviera también los resabios autoritarios del pasado reciente. La inseguridad acerca de las posibilidades reales de la derecha conservadora franquista y tradicional se delata, sin embargo, en la insistencia de Fraga porque Silva Muñoz encabece la propuesta popular ⁴⁹. No es difícil percibir en el intento la convicción de que Silva, por proceder de la ACNP, representa a la Democracia Cristiana y no sólo incorpora valores y símbolos distintos de los franquistas, sino que permite suponer que la coalición electoral de la derecha tendrá el apoyo de la Iglesia. Los bajos resultados electorales de AP en 1977 demuestran que las derechas están desconcertadas al comienzo de la transición y que aumenta la distancia entre lo que Calero llama la «derecha social» y la «derecha política» ⁵⁰. Este desconcierto a la salida de la dictadura procede de la incómoda pero real colaboración de la derecha con el franquismo ⁵¹. La idea de que acaudillaran la opción conservadora seis ex ministros de Franco era, pues, la más inconveniente para los intereses de esa misma derecha y la que probaba que los conservadores no estaban dispuestos a movilizarse por nada que no fuera la conservación de sus privilegios. De esta forma, se venía a perpetuar el predominio de lo que R. de la Cierva ha calificado

una derecha democrática, que pudiera consolidar las instituciones y servir de contrapeso al bandazo inevitable que la sociedad española iba a sufrir». Manuel FRAGA IRIBARNE, *En busca del tiempo servido*, Barcelona, Planeta, 1987, p. 59.

⁴⁷ El partido de los siete magníficos «era notoriamente distinto, en muchos aspectos importantes, del que FRAGA había pretendido crear inicialmente en 1977. En vez de aparecer ante el electorado como un partido reformista de centro-derecha, AP fue recibida por aquél como un partido de extrema derecha que, para algunos, representaba el último cartucho quemado en el intento de mantener lo esencial de la naturaleza del régimen franquista, a través de medios electorales», R. GUNTHER, *et al.*, *ob. cit.*, pp. 91-92, pp. 105-107.

⁴⁸ Para 1978, según el IV Informe FOESSA, el 83,5 % de los españoles creía que la democracia era el mejor sistema político para España: *cf.*, Juan J. LINZ, *et al.*, *Informe sociológico sobre el cambio político en España, 1975-1981*, Madrid, Euramérica, 1981. Véase Rafael LÓPEZ PINTOR, «Los cambios políticos: transformaciones en cadena y política de cambio», en VV AA, *Diez años en la vida de los españoles*, Barcelona, Plaza y Janés, 1986, pp. 24 y 25.

⁴⁹ Véase M. FRAGA IRIBARNE, *Memoria...*, *ob. cit.*, pp. 266, 267, 275 y 278.

⁵⁰ Juan Ramón CALERO, *La construcción de la derecha española*, Murcia, Prócer, 1985 (*passim*).

⁵¹ «Se decía que la derecha era el franquismo, que la derecha había gobernado en España durante cuarenta años y que significaba el inmovilismo, el continuismo del anterior régimen». *ibid.*, p. 162.

como «derecha de intereses», opuesta a la verdadera tradición conservadora, ilustrada y patriótica, que se inicia en Jovellanos y sigue actualmente en Fraga⁵². Convencido de que la fórmula ha sido un error, Fraga ensaya otra para las elecciones de 1979. Deshecho el grupo de «los siete magníficos» (de los que algunos votaron en contra del proyecto de Constitución de 1978) establece una alianza con J. M. de Areilza y A. Osorio en lo que, manifiestamente, es un intento de recuperar las viejas propuestas centristas (razón por la cual hay alianza con Areilza), de reñir la batalla a la UCD en su propio terreno y de mantener abierta la posibilidad de establecer relaciones privilegiadas con la empresa (a través de Osorio y Olarra)⁵³. El catastrófico resultado de 1979, todavía por debajo del de 1977⁵⁴, muestra que también esta táctica es errónea, al menos mientras haya un partido poderoso de centro que ya ocupa el lugar que la Coalición Democrática pretende como propio.

4. El resurgimiento de los partidos nacionalistas, en especial en Cataluña y el País Vasco. La existencia de importantes partidos nacionalistas burgueses ejerce una influencia muy notable y negativa sobre la posibilidad de las derechas españolas de acceder al poder por vía electoral⁵⁵. De otro lado, la presencia asimismo de partidos nacionalistas de izquierda, de nuevo sobre todo en Cataluña y el País Vasco, plantea problemas adicionales de integración de un sistema de partidos ya que, en realidad, debe admitirse la existencia de, cuando menos, cuatro sistemas de partidos políticos de muy desigual ámbito geográfico (Cataluña, País Vasco, Galicia y la totalidad de España que abarca, a su vez, a las tres nacionalidades mencionadas)⁵⁶. Los grandes partidos burgueses de ámbito no estatal, en la medida en que, por razones históricas, psicológicas o antropológicas se identifican con sus respectivos nacionalismos (casos del PNV, y luego de EA, de *Convergència Democràtica de Catalunya* o de la *Unió Democràtica de Catalunya*), han gozado de amplio tratamiento entre los estudiosos, especialmente el caso vasco, como bien se sabe⁵⁷. Estos nacionalismos plantearon desde el co-

⁵² Éste es el meollo de su libro *La derecha sin remedio (1801-1987). De la prisión de Jovellanos al Martirio de Fraga*, Barcelona, Plaza y Janés, 1987.

⁵³ M. BUSE, ob. cit., p. 98.

⁵⁴ «Para nosotros los resultados fueron pésimos: 5,5 % de los votos emitidos, con sólo 9 escaños en el Congreso (frente a los 16 de 1977); en cambio, en el Senado pasábamos de dos a tres. Una docena de parlamentarios entre voces de réquiem por todas partes. Por allí pasaron hombres ejemplares con lágrimas y mujeres, aún más ejemplares, diciendo: «¡Adelante!» Reunión de urgencia con AREILZA, OSORIO y PASTOR; era evidente que la operación de desbordar a UCD por el centro había fracasado». M. FRAGA, *En busca...*, ob. cit., p. 149.

⁵⁵ Véanse las palabras de FRAGA a Ricardo de la CIERVA: «Hemos fracasado en nuestros contactos con la derecha catalana y vasca, aisladas de la derecha nacional española por barreras estructurales. Lo he intentado todo con el PNV y PUJOL: he fracasado. Les di el Ayuntamiento de Bilbao y ellos no pudieron darme Navarra; ahí empezó su crisis, prefirieron escindirse antes que colaborar con nosotros. Con PUJOL un almuerzo a fondo, pero no se decantó». R. de la CIERVA, ob. cit., p. 391.

⁵⁶ Sobre estos sistemas regionales de partidos, véase R. GUNTHER *et al.*, pp. 351 ss.

⁵⁷ Para una bibliografía sobre los partidos políticos de las Comunidades Autónomas históricas, remitimos al correspondiente capítulo del libro de Sistema.

mienzo del proceso constituyente un problema de articulación territorial del Estado que ha resultado una cuestión abierta en España. En el País Vasco, en concreto, la fragmentación del nacionalismo prueba dos cosas, a nuestro entender: la considerable virulencia de la reivindicación nacionalista en esta comunidad y que, al mismo tiempo, esa virulencia ha de coexistir con un manifiesto desacuerdo en cuanto al alcance y la condición del nacionalismo que cada cual propugna⁵⁸. A los efectos que aquí nos interesan, debe recordarse que en el País Vasco había tres partidos nacionalistas, hoy cuatro, con representación parlamentaria, tanto en la Comunidad como en las Cortes Generales, y una organización política extraparlamentaria de índole terrorista⁵⁹. Igualmente, en Cataluña encontramos tres partidos nacionalistas con representación parlamentaria y una organización extraparlamentaria violenta recientemente disuelta, *Terra Lliure*. El caso del nacionalismo gallego, por último, es muy distinto de los otros dos, ya que, en esta última comunidad, aunque haya partidos nacionalistas, la preeminencia política pertenece a los partidos de ámbito estatal. Lo complicado aquí no es que haya cuatro sistemas de partidos más o menos pronunciados, sino el hecho de que, a su vez, están interrelacionados y de formas no simétricas. Es evidente que todos los partidos nacionalistas (incluidos los que desdeñan su representación en los órganos legislativos estatales) ejercen algún tipo de influencia, mayor o menor, sobre el sistema general de partidos políticos (la existencia de una minoría catalana y otra vasca en el Congreso de los Diputados es buena prueba de ello); asimismo lo es, aunque no se hayan hecho suficientes estudios hasta la fecha, que los partidos de ámbito estatal ejercen influencias muy distintas en los sistemas no estatales de partidos⁶⁰

⁵⁸ Véase Alberto PÉREZ CALVO, *Los partidos políticos en el País Vasco*, Madrid, Tucur Ediciones, 1977, p. 46. Por lo demás, la distinción entre nacionalismo «moderado» (CiU) y «extremo» (PSAN) también es propia de Cataluña y de Galicia, si bien en estas Comunidades no se plantean boicots de no asistencia a las instituciones representativas.

⁵⁹ ETA, la organización armada que entiende la política en términos de lucha de liberación nacional fue adquiriendo mayor relevancia desde 1966 aproximadamente, hasta el punto de convertirse en el único problema pendiente de solución en la democracia española. De la complejidad del terrorismo nacionalista vasco da idea el importante estudio de Juan J. LINZ, *Conflicto en Euskadi, estudio sociológico sobre el cambio político en el País Vasco (1975-1980)*. Madrid, Fundación FOESSA, 1981.

⁶⁰ Incluso cuando, como en el caso de Cataluña, los partidos de ámbito estatal tienen una considerable independencia estatutaria, en especial en el caso del PSUC y del PSC. Véase la muy inteligente observación de Cesáreo RODRÍGUEZ AGUILERA DE PRAT a propósito de un desliz de Mario CACIAGLI, de éstos que sólo se pueden captar desde una sensibilidad «periférica», en «Balance y transformaciones del sistema de partidos en España (1977-1987)», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 42, abril-junio de 1988.

III. Las opciones partidistas en la política de Estado

Luego de la transición, la consolidación española se caracteriza por la celebración de unas elecciones «cataclísmicas»⁶¹ que han alterado de modo notable el sistema español de partidos (no tanto los vasco y catalán), no en la cantidad de partidos, pero sí en sus orientaciones.

En resumen, nos encontramos con un sistema de partidos integrado por tres suficientemente autónomos: el catalán (de hecho, un sistema bipartidista, dado que la representación de la izquierda comunista o aliada al comunismo, y la de la derecha española van a mucha distancia de la del nacionalismo de CiU o la del PSC-PSOE), el español (de multipartidismo moderado durante la transición, si bien es de los tres el que ha sufrido cambios más intensos en la consolidación en un sentido de una progresiva simplificación que puede encaminarse en el futuro hacia un bipartidismo o sistema de «dos y medio») y el vasco (configurado como un multipartidismo polarizado). Cabe añadir como cuarto sistema, dotado de sus peculiaridades, el gallego. Su rasgo más distintivo es que tiende, por así decirlo, a reflejar el sistema nacional, si bien coloreando a los partidos con un tinte propio que irá haciéndose más pronunciado a medida que pase el tiempo.

Es sostenible la tesis, pues, de que lo que se ha transformado en España no ha sido el sistema de partidos, sino las convicciones y programas de éstos. Efectivamente, un examen de sus características programáticas nos da de inmediato la pista de las relaciones mutuas y su contacto con los órganos del Estado. Para la consideración de todo ello acudiremos a tres apartados que nos permitan hacer comparaciones: 1. la modernización (entendida como afirmación del poder civil frente al ejército y la Iglesia); 2. la política económica; 3. la distribución territorial del poder.

1. En cuanto a la modernización, la relación con el Estado, entendido como el conjunto de las administraciones públicas, no es muy significativa. Por su propia naturaleza, la izquierda no puede comulgar con los puntos de vista liberales y neoliberales del «Estado mínimo». Al contrario, la izquierda española tiene una considerable inclinación estatista. La derecha, por otro lado, tampoco formula un mensaje actual de primacía de la sociedad civil frente al Estado porque, entre otras cosas, ha venido beneficiándose de la organización administrativa nacional⁶². No existe en España una tradición social de autonomía de los sujetos, de independencia frente al Estado y, por lo tanto, las posibles reivindicaciones antiestatistas no calan en un electorado cuya experiencia con las ventajas e inconvenientes del Estado del bienestar es muy superficial.

⁶¹ Giacomo SANI, «Los desplazamientos del electorado: Anatomía del cambio», en J. J. LINZ y J. R. MONTERO, (comps.), ob. cit., p. 25.

⁶² El sugestivo libro de Alejandro NIETO, *La organización del desgobierno*, Barcelona, Ariel, 1984, no hace distinciones entre los gobiernos del PSOE y los anteriores.

En lo relativo a la relación entre el poder civil y el ejército, la contradicción ha tenido una importancia durante la consolidación del régimen democrático mucho menor de lo que cabría esperar a la vista de la historia del siglo XIX español y buena parte del XX ⁶³. Cabe sostener que, en el fondo, la relativa facilidad con que el sistema político español ha podido restaurar la supremacía del poder civil se debe al modo como el general Franco consiguió disciplinar y encauzar al Ejército, convirtiéndolo en un firme pilar de su régimen, a base de concederle determinados ámbitos reservados, pero que, en el fondo, también tenían como consecuencia un apartamiento de los militares de la intervención directa en asuntos sociales y políticos ⁶⁴. Está claro que la importancia del Ejército en el mantenimiento de la estructura dictatorial del régimen anterior fue muy grande (entre otras cosas, disponía de tres ministerios y no era infrecuente la presencia de militares en algunos otros, tradicionalmente civiles, como el de la Gobernación, por ejemplo) y la actitud de los militares durante la transición tampoco fue tan apagada o neutra, dado que cuando menos ha habido un intento de golpe de Estado. En todo caso, es claro que la actitud de los militares condicionó con intensidad los primeros momentos de la transición dado que las Fuerzas Armadas habíanse autoatribuido una función de vigilancia y supervisión que nadie se atrevía a cuestionar en público. La opinión militar contó, por lo tanto, notablemente, hasta la aprobación de la Constitución de 1978 ⁶⁵. Con anterioridad, la presencia de las Fuerzas Armadas se había hecho sentir de modo especial en el debate sobre la legalización del Partido Comunista de España ⁶⁶. Coincidentes en esto con los militares, sectores importantes de la derecha tradicional y franquista argumentaban que era posible establecer un sistema político plenamente democrático sin legalizar al PCE ⁶⁷. De hecho, Fraga ponía como ejemplo a la RFA, donde los comunistas no estaban legalizados ⁶⁸. Con independencia de otras consideraciones de fondo acerca de si de verdad puede hablarse de un sistema democrático cuando se prohíbe a un partido como el comunista y qué significado tiene, por lo demás, la política comunista en un sistema democrático, lo cierto es que una previsión de este tipo, a su vez, venía mantenida por la creencia de que una legalización del PCE podría motivar una intervención del estamento militar en

⁶³ Cf. respecto a las relaciones entre civiles y militares, Joaquín LLEIXÀ, *Cien años del militarismo en España*, Barcelona, Anagrama, 1986.

⁶⁴ Véase José OLMEDA GÓMEZ, «The Armed Forces in the Francoist Political System», en Rafael BAÑÓN y Thomas M. BAKER, *Armed Forces and Society in Spain. Past and Present*, Nueva York, Boulder-University of Columbia Press, 1988.

⁶⁵ Se encuentra un estudio del Ejército sobre la transición en Carlos FERNÁNDEZ, *Los militares en la transición política*, Barcelona, Argos Vergara, 1982.

⁶⁶ Sin duda el momento de mayor tensión entre poder civil y militares en toda transición, si exceptuamos la intentona de 1981. Véanse las observaciones al respecto en R. MARTÍN VILLA, ob. cit., pp. 61 ss.

⁶⁷ Al respecto son interesantes las presiones que OSORIO ejerció sobre SUÁREZ, siendo aquél Vicepresidente, para que no se legalizara a los comunistas. Véase A. OSORIO, ob. cit., p. 286.

⁶⁸ M. FRAGA IRIBARNE, *En busca...*, ob. cit., p. 73.

la política. La cuestión reside en averiguar qué sectores consideraban esta posibilidad con buenos ojos y qué otros veían en ella la repetición de una catástrofe que hubiera cegado las perspectivas de desarrollo del país ⁶⁹. No hay duda de que la «derecha civilizada», como hubo de llamarla premonitoriamente Areilza, rechazaba el recurso a la intervención militar y en esto consiste esencialmente el mérito de políticos que, como Fraga, procedentes del franquismo «reformista», han asegurado el tránsito pacífico de la dictadura a la democracia, consiguiendo integrar en ésta a fuerzas de derecha que no la veían con simpatía especial. De hecho durante los primeros tiempos de la transición con notable firmeza, y de modo esporádico posteriormente, se han reiterado las invitaciones que, desde la extrema derecha nostálgica, se han venido haciendo al Ejército para que se «pronuncie» en el mejor estilo decimonónico. La coincidencia entre sectores reaccionarios y las organizaciones terroristas de diverso signo, GRAPO, ETA, etc., es completa, dado que ambos campos consideran que sus objetivos adelantarán con una intervención militar en la vida política española, si bien, es de suponer, por motivos distintos. En cierto modo, el artículo 8 de la Constitución española, que consagra la función de las Fuerzas Armadas como garantes de la soberanía e independencia de España, así como de su integridad territorial y de su ordenamiento constitucional, es prueba de las sutiles cuanto complejas relaciones que ha habido durante la transición entre el poder civil y el Ejército, sobre todo si se recuerda que algunas de estas garantías, como la integridad territorial, por ejemplo, siguen siendo materia de polémica y desacuerdo en España, lo que quiere decir que el orden constitucional que deposita en las Fuerzas Armadas su garantía última está admitiendo expresamente que su fundamento, en efecto, se encuentra en la fuerza. Por ello no es de extrañar que, como dan a entender con más o menos claridad diversos testimonios de la época, la intervención de las Fuerzas Armadas fuera también decisiva en algún otro punto de la Constitución especialmente sensible, como el conflictivo artículo 2 ⁷⁰, en el que se pretende hacer justicia a la pluralidad territorial del Estado español sin suscitar irritaciones

⁶⁹ Entre los primeros habría que incluir al general Carlos INIESTA CANO, capaz de escribir en 1986 lo siguiente, referido al 23 de febrero de 1981: «Yo sostengo el criterio personal de que este grave estado de la política en España llegó a colmar el sentimiento de desesperación y malestar a que hemos aludido, dando lugar a los hechos, por todos conocidos, del día 23 de febrero de 1981, fecha en que un grupo de brillantes militares, hombres de honor inmarcesible, con “hojas de servicios” que son orgullo nacional, considerasen firmemente que su “Deber”, en cumplimiento de las misiones asignadas por la Constitución en su artículo 8.º, era frenar cuantos desmanes han sido detallados y que directamente afectaban a la Unidad de España y a la defensa de nuestra Enseña Nacional, la cual es permanente obligación de las Fuerzas Armadas, por mandato de ley y por sagrado juramento. Y lanzaron la acción, en la creencia (punto por ellos mismos declarado en numerosas ocasiones) de que les llegaría un alto apoyo, y con la firme decisión (cumplida exactamente) de proceder en forma rotundamente incruenta, seguros de que obraban en beneficio de la Patria». Carlos INIESTA CANO, «Las fuerzas Armadas», en VV AA, *España diez años después de Franco*, Barcelona, Planeta, 1986.

⁷⁰ Así lo expresa Jordi SOLÉ al narrar la aceptación de la redacción del artículo 2 de la Constitución por la ponencia. Véase Jordi SOLÉ, *Nacionalidades y nacionalismos en España*, Madrid, Alianza, 1985, p. 100.

por el uso de los términos, razón por la cual se habla en él, como se sabe, de «nación española», compuesta por «nacionalidades» y «regiones». Se da así la circunstancia muy comprensible pero algo paradójica de que la Constitución comprometa solemnemente al Ejército en su defensa, un Ejército, por otro lado, que ha demostrado tener indudable influencia en el contenido del texto que se supone ha de proteger ⁷¹.

La paulatina retirada de las Fuerzas Armadas de las instituciones civiles del Estado ha tenido lugar sin fricciones mayores merced también a la clara decisión del Rey como jefe del Estado de cumplir sus cometidos constitucionales de modo escrupuloso, entre ellos el de ostentar el mando supremo de las Fuerzas Armadas (art. 62. h.). Este mando no ha suscitado en el Monarca tendencia alguna a imponer criterios militaristas sobre la sociedad o a dar trato de favor alguno a las Fuerzas Armadas, uno de los errores más graves cometido por algún antepasado suyo.

La retirada paulatina de los militares del poder civil acabó consagrando definitivamente en España la supremacía de éste ⁷². Al propio tiempo, también han ido reduciéndose las invitaciones a la intervención militar desde los sectores de la extrema derecha. Algún tipo de referencia debe hacerse aquí a otros dos aspectos colaterales del hiato poder civil-Ejército que, sin embargo, tienen destacada importancia: los casos de politización democrática de las Fuerzas Armadas y la devolución al ámbito civil de determinadas fuerzas y cuerpos de la Seguridad del Estado. En ambos casos, las decisiones adoptadas han constituido ejemplos claros de acatamiento militar de la susodicha superioridad del poder civil: la reintegración más o menos cómoda de los militares que, por estar implicados en una organización democrática clandestina dentro del Ejército, la UMD, habían sido separados de éste y la transferencia al ámbito civil de la Policía Nacional y de la Guardia Civil, completa en el primer caso y parcial en el segundo, son ya la demostración más tangible de que las relaciones entre la autoridad civil y la militar se han normalizado en un régimen de libertades democráticas.

En cuanto a las relaciones entre Iglesia y Estado, es uno de los conflictos más permanentes de la historia reciente de España y también de los que más duradera huella han dejado en diversos tipos de enfrentamientos de la época contemporánea. Aunque la Iglesia católica respaldó al régimen del general Franco desde el fin mismo de la guerra civil, como lo había hecho durante la contienda, produ-

⁷¹ Y algo más que influencia. De hecho, como señala Rafael BAÑÓN: «*Therefore it is not surprising that they display a certain institutional sensibility about the question of national character. However, what is peculiar is their recent protagonism in the development of a national paradigm and their unabashed defense of the legitimacy of mounting guard over the processes of change as well as over their own organization. In the last analysis what we are dealing with is the aspiration for military power.*». Rafael BAÑÓN, «The Spanish Armed Forces during the Period of Political transition, 1975-1985», en R. BAÑÓN y Thomas M. BAKER, ob. cit., p. 326.

⁷² Cf. los muy variados e interesantes estudios que se contienen en Luis PRIETO y Carlos BRUQUETAS (COORDS.), *Libertades públicas y Fuerzas Armadas*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia, diciembre. 1985.

ciéndose lo que dio en llamarse algo después el «nacionalcatolicismo»⁷³, lo cierto es que, al término de la dictadura, ya se produce un cambio acelerado de la Iglesia, que toma sus distancias frente al régimen y se deshace de las secuelas del nacionalcatolicismo⁷⁴. Se hacían notar por entonces las influencias liberalizadoras del Concilio Vaticano II y, de hecho, la jerarquía española no solamente adopta criterios modernizadores sino que reintegra a la consideración eclesial a amplios sectores del clero secular (y alguno regular también) que hicieron causa común con las actividades clandestinas de la oposición tanto sindicales como puramente políticas. La importancia de la Iglesia en las labores de dismantelamiento del franquismo y de consolidación de la democracia es grande y así lo reconocieron las fuerzas de extrema derecha, que solicitaban la actuación de los poderes públicos en contra de los prelados «rojos». Al cambio de actitud de la Iglesia contribuyó también la convicción de que una apertura democrática no tendría por qué acarrear algún brote de anticlericalismo de los que no son infrecuentes en la historia de España y que, en todo caso, lo único que de verdad podría provocarlo sería una actitud intransigente de la Iglesia. Igualmente debe tomarse en consideración el hecho de que, en el momento de la transición, la jerarquía española participa de los rasgos característicos de la cultura política del país, entre otras cosas fundamentalmente laica en lo que se refiere a las actividades políticas. Tendremos ocasión de verlo al considerar la ambigüedad de los planteamientos políticos de la jerarquía católica⁷⁵.

El viejo contencioso entre la Iglesia y el Estado en España queda resuelto de modo transaccional en la Constitución. Con gran galanura intelectual, el artículo 16.3, en lugar de proclamar la aconfesionalidad del Estado dispone que «ninguna confesión tendrá carácter estatal», al tiempo que da a entender que, al tener en cuenta las creencias religiosas de los españoles, los poderes públicos habrán de mantener relaciones privilegiadas con la Iglesia católica dado que, ciertamente, la mayoría de los españoles es cristiana de rito católico. La disposición es tan sutil que casi parece redactada por mano eclesial; se soslaya el problema agudo de la confesionalidad o no confesionalidad del Estado sobre la base de afirmar la carencia no de éste, sino de las confesiones religiosas; al propio tiempo que se las trata a todas por igual, se introduce un elemento discriminatorio positivo a favor de los católicos que, además de estar fundamentado en el puro sentido

⁷³ Hayan utilizado o no el término «cruzada» los obispos, su carta colectiva respaldando a FRANCO es de 1937 y el reconocimiento del régimen por el Vaticano de 1938. Véase Ricardo de la CIERVA, *Historia del franquismo. Orígenes y configuración (1939-1945)*, Barcelona, Planeta, 1975, p. 105. Acerca del «nacionalcatolicismo», puede verse la muy documentada obra de Guy HERMET, *Los católicos en la España franquista*, Madrid, CIS-Siglo XXI, 1985-1986, especialmente el vol. II.

⁷⁴ De hecho, ya a partir de 1956-1957 se da un resurgimiento de la oposición democratacristiana, Guy HERMET, ob. cit., vol II, pp. 283 ss.

⁷⁵ Cf. las palabras de FRAGA IRIBARNE a Fernando JAUREGUI, «La derecha después de Fraga», *El País*, Madrid, 1987, 21-22: «[...] yo, por ejemplo, hablando con toda franqueza, tengo que decir que la reacción de la Iglesia no fue la misma en Francia ante la ley Savarit [sic] que en España ante la LODE; aquí se pudo ganar, igual que allí, y no quisieron dar la batalla».

común, no compromete a nada concreto al Estado ⁷⁶. En el orden legal, las relaciones entre España y la Iglesia católica se han normalizado al quedar sustituido el incómodo Concordato de 1953 por los acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede sobre asuntos jurídicos, económicos, de enseñanza, culturales, de asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas y del servicio militar de clérigos y religiosos, de 15 de diciembre de 1979. A su vez, la firma de tales acuerdos vino facilitada por el hecho de que el Rey renunciase a su poder de presentación, que era uno de los elementos que tenían bloqueadas las negociaciones entre España y el Vaticano en tiempos de Franco. De todos estos elementos se ha seguido una actitud de relativa reserva política de la Iglesia católica durante la mayor parte del proceso de la transición ⁷⁷.

Esta actitud de la Iglesia ha sido un factor de extraordinario peso negativo en las perspectivas de consolidación de un partido de la democracia cristiana en España. En contra de las previsiones de los especialistas, la democracia cristiana española no ha conseguido cristalizar en una opción política viable. En parte ello se debe al relativo izquierdismo de los católicos españoles ⁷⁸ y en parte a los personalismos de las diversas corrientes democristianas, muy determinadas, en el fondo, por ambiciones y trayectorias personales antes que por verdaderas discrepancias de contenido ⁷⁹. No es muy seguro que, dada la progresiva secularización de la sociedad española, un pronunciamiento de la jerarquía católica hubiera conseguido como resultado el surgimiento de un partido democristiano sólido, pero no hay duda de que la falta de tal pronunciamiento ha sido decisiva a la hora de explicar la ausencia, en términos significativos, de los demócratas cristianos de la vida política. En realidad, parece que la Iglesia católica ha preferido mantenerse al margen públicamente de las opciones políticas porque, de esta manera, aumentaba su autoridad a la hora de manifestarse sobre problemas concretos, en la seguridad de que, cualquiera de los partidos que esté gobernando en un momento dado, tendrá en cuenta el criterio de la jerarquía, si no por íntima convicción y manifiesto deseo, por lo menos en cumplimiento del citado artículo 16.3 de la Constitución ⁸⁰. Con ánimo algo cínico, podría decirse que la Iglesia no se ha pronunciado porque, tras resolver en términos generales sus problemas, la neutralidad le permite estar del lado del partido que gobierne, con indepen-

⁷⁶ Cf. al respecto la apasionada intervención de Óscar ALZAGA en defensa del precepto en la Comisión del Congreso del 18 de mayo de 1978, recogida en Óscar ALZAGA, *La Constitución española de 1978 (Comentario Sistemático)*, Madrid, Ediciones del Foro, 1978, pp. 192 ss.

⁷⁷ Sólo rota con una pastoral de los obispos sobre «la responsabilidad moral del voto» en que directamente podía entenderse que pedían el voto católico para UCD o AP. R. GUNTHER, *et al.*, ob. cit., pp. 254-255.

⁷⁸ M. BUSE, ob. cit., p. 272.

⁷⁹ Entre otras obras biográficas y de memorias, véase Fernando ÁLVAREZ DE MIRANDA, *Del conubio al «consenso»*, Barcelona, Planeta, 1985.

⁸⁰ Cf. con que rapidez admitió Felipe GONZÁLEZ el derecho de la Iglesia a ocuparse de los asuntos que la atañían al debatirse en el país el asunto de la confesionalidad del Estado. Juan María LABOA, «La religiosidad de los españoles. Iglesia y religión en la España democrática», VV AA, *Diez años...*, ob. cit., p. 71.

dencia de quien sea. En todo caso, al margen de interpretaciones de este tipo, lo cierto es que la actitud comentada presupone una aceptación pública de la supremacía del poder civil, lo cual ha permitido que, efectivamente, la Iglesia católica se haya manifestado claramente con respecto a asuntos que cree son de su incumbencia o en los que piensa tener algún interés espiritual o material, como el aborto, el divorcio o la reforma de la educación ⁸¹.

2.º La política económica. El sistema político español está montado sobre la seguridad de que los conflictos entre el capital y el trabajo ya no se dirimen en el campo de la lucha de clases. En realidad, también aquí, como casi siempre, acude la Constitución a una fórmula transaccional, por medio de la cual se consagra una situación de hecho y se establece una economía mixta ⁸². El ordenamiento constitucional consagra también el acuerdo básico entre todas las fuerzas políticas para mantener la fórmula del Estado del bienestar, siendo éste, con toda evidencia, uno de los aspectos en que más se observa en la Constitución el espíritu de consenso y del acuerdo. Este acuerdo básico tiene tanto más valor cuanto que se produce en coincidencia con una crisis económica internacional de gran duración y dureza, que ha hecho sentir sus efectos en España en altas tasas de inflación (ya corregidas) y elevados índices de paro (pendientes de corrección) ⁸³. En estas circunstancias no hubiera sido de extrañar que los partidos radicalizaran las propuestas económicas de sus programas. Ha sucedido, sin embargo, lo contrario: conscientes de la delicada situación en que la crisis mundial coloca a la economía española, los partidos prefieren moderar sus programas económicos a fin de colaborar para conseguir la estabilidad política ⁸⁴. Lo cual no ha sido obstáculo, sin embargo, para que los partidos hayan recibido y aceptado buena parte de la crítica liberal al Estado del bienestar, en especial en lo referente a sus aspectos más llamativamente disfuncionales, en la seguridad de que la solución de la crisis económica requerirá necesariamente modificaciones sustanciales al funcionamiento de esta forma de Estado. La nueva sensibilidad despertada con respecto a la importancia del mercado, en la que coinciden todos los partidos,

⁸¹ Es difícil no ver en la intensa campaña indirecta de la Iglesia contra el divorcio a través del sector crítico de UCD un elemento importante en la disgregación posterior de este partido.

⁸² Sobre el carácter mixto del sistema económico previsto en la Constitución, y entre una ya abundantísima bibliografía, puede verse Ramón GARCÍA COTARELO, «El régimen económico-social de la Constitución española», en Tomás Ramón FERNÁNDEZ (coord.), *Lecturas sobre la Constitución española*, Madrid, UNED, 1978. Óscar de JUAN ASEÑO, *La Constitución económica española*, Madrid, CEC, 1984.

⁸³ Sobre la incidencia de la crisis económica en la múltiple estructura del Estado del bienestar, véase Ramón COTARELO, *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*, Madrid, CEC, 2.ª ed., 1990.

⁸⁴ Véase Avelino GARCÍA VILLAREJO, *España ante la actual crisis económica*, Barcelona, Labor, 1977, que contiene breves y atinados comentarios sobre los programas económicos de los principales partidos, así como un análisis de la coyuntura económica y de las medidas propuestas por el gobierno. Una recopilación de lo que pensaban los especialistas en economía de los principales partidos en España en 1976, se encuentra en Miguel A. CRUZADO, *Partidos políticos y economía, 22 alternativas para el futuro*, Madrid, Akal, 1977.

prueba este aspecto, si bien produce resultados claramente distintos según de qué partidos se trate ⁸⁵. Así, mientras que los de derechas no han visto alterarse fundamentalmente sus relaciones con otras instancias de la sociedad civil en función de sus propuestas en materia económica, los de izquierda, y concretamente los socialistas, han iniciado una pendiente de enfrentamientos y agudas polémicas con sus propias bases sindicales, si puede emplearse esta expresión, a consecuencia, sin duda alguna, de las actitudes que han considerado necesario ir adoptando a raíz de la evolución de las cuestiones económicas y de las posibilidades que se ofrecen a los postulados de izquierdas en ellas. A pesar de que todo el mundo admite hoy que la evolución actual de las sociedades industriales avanzadas impondrá unas condiciones que el movimiento sindical habrá de salvar si quiere subsistir, la ruptura entre el movimiento socialista y sus sindicatos implica un desastre desde el punto de vista de la carga de legitimidad inercial que los últimos aportaban a los primeros.

Todo lo anterior —y muy especialmente el entendimiento general entre capital y trabajo— ha contribuido de modo decisivo a que los partidos pierdan definitivamente el carácter de clase. En la época contemporánea, los partidos son en muy gran medida, interclasistas ⁸⁶. Esto significa, más que nada, que las cuestiones programáticas, con claro contenido político, tienden a convertirse en puros intercambios sobre asuntos de gestión y administración social y económica con evidente tendencia a dejarlos reservados a los especialistas. Tal es la fórmula que ha acabado imponiéndose en buen número de democracias. Ello implica que, al verse obligados a expresar sus propuestas, los partidos tienen que elaborar un mensaje moderado, de carácter impreciso, ecléctico y centrista, cosa explicable, ya que pretenden atender a intereses que es fácil percibir como antagónicos en muchos casos. Este tipo de mensaje lleva una connotación populista, pues el punto de referencia de los partidos ha de ser necesariamente la totalidad del pueblo y no un sector o parte de él ⁸⁷.

En cualquier caso, el carácter integrado de los viejos conflictos de clase en nuestras sociedades obliga a intensificar notablemente los mecanismos de relación

⁸⁵ La nueva consideración del mercado es perceptible en los trabajos sobre el futuro del socialismo en las reuniones de Jávea, publicados por la Fundación Sistema, especialmente a partir del «Jávea II», VV AA, *Nuevos horizontes teóricos para el socialismo*, Madrid, Sistema, 1986.

⁸⁶ En el caso de España, así se comprueba en especial en el socialismo en los estudios de José Félix TEZANOS sobre la *Sociología del socialismo español*, Madrid, Tecnos, 1983. Igual que antes con el carácter consociacional de la UCD, Carlos HUNEEUS, ob. cit..

⁸⁷ Tal es, en concreto, a nuestro parecer, el resultado de que los partidos españoles hayan adquirido o traten de adquirir el carácter de «partidos arrebatatodo», *catch-all parties*, en la expresión celeberrima de Otto KIRCHHEIMER. Este examen de sus contenidos programáticos es el que ha de permitirnos, a su vez, comprobar la veracidad de la tesis de los *catch-all parties*, siguiendo en esto la recomendación de Karl DITTRICH en «Testing the Catch-all Thesis: Some Difficulties and Possibilities», de Hans DAALDER y Peter MAIR (comps.), *Western European Party Systems. Continuity and Change*, Londres, Sage, 1983, p. 266. A esta necesaria imprecisión programática atribuye BAR CENDÓN en parte la debilidad del sistema español de partidos. A. BAR, «El sistema...», ob. cit., p. 19. Lo reitera en *ibid.*, «¿Normalidad o excepcionalidad?...», ob. cit., pp. 203-204.

de los partidos con la sociedad, así como los debates públicos sobre asuntos de interés general dado que, por la naturaleza interclasista de la mayoría de los problemas, ya no es posible confiar sin más en la lealtad de sectores sociales incuestionablemente fieles, que seguirán votando a su partido con independencia en ocasiones de las ventajas tangibles que de ello puedan derivarse.

3.º La distribución territorial del poder. Se trata de un problema que ha acabado resolviéndose de un modo u otro en casi todos los países europeos, pero que en España mantiene cierto grado de virulencia. Ésta deriva del hecho de que en España no haya cristalizado ninguna de las fórmulas aplicadas en otros países (federalismo, descentralización política o administrativa o centralismo). Como tal fenómeno, la contradicción centro-periferia tiene una influencia decisiva y ya mencionada en la marcha de los sistemas de partidos en España ⁸⁸. El motivo de que no se haya conseguido todavía una estabilización permanente de las relaciones entre el centro y la periferia en España, sobre todo, se debe a la existencia de unos partidos nacionalistas, en especial en Cataluña y el País Vasco, cuya mera presencia abre una gama de difíciles problemas, que va desde la articulación de un sistema estatal de partidos hasta la administración del llamado derecho de autodeterminación de los pueblos ⁸⁹. El principal factor de inestabilidad es, como bien se sabe, el País Vasco, en el que se da un fuerte movimiento político en favor de la autodeterminación, con el apoyo de una organización armada, todo lo cual permite a los correligionarios calificar la situación como una «lucha de liberación nacional del pueblo vasco». Por otro lado, la coincidencia en tiempo y lugar de los dos tipos de nacionalismo, esto es, el «moderado» y el «radical» o revolucionario, abre una posibilidad de una política de sistemática ambigüedad y también, en cierto modo, de presión. El hecho de que el objetivo último de todo nacionalismo sea único y siempre el mismo, esto es, autodeterminación, independencia, autogobierno o cualquier otro término que quiera emplearse, hace que unos nacionalismos sean objetivamente útiles a los otros, aunque subjetivamente resulten repulsivos. Desde el punto de vista de la «liberación nacional», la existencia de partidos nacionalistas de derechas se interpreta como un acto consecuente de la burguesía también «nacional» y prueba, sobre todo, que el país es una nación con derecho a la independencia. Para el nacionalismo moderado, la presencia del radical supone la ampliación de las posibilidades de negociación con el poder central en una figura que se aproxima mucho al chantaje dado que, se argumenta, la incapacidad para otorgar las reivindicaciones del nacionalismo moderado simplemente dejará expedita la vía a las peticiones más radicales del nacionalismo revolucionario que, además, lo hace por otros medios.

Las tensiones nacionalistas generan un clima de inseguridad generalizado, ya

⁸⁸ M. BUSE, ob. cit., p. 311. Otra de las razones de la debilidad del sistema de partidos en España, según BAR CENDÓN en sus dos trabajos citados.

⁸⁹ Acerca de la ambigüedad y, por lo tanto, irrelevancia del concepto de autodeterminación en este contexto, puede verse la obra de Andrés de BLAS, *Nacionalismo e ideologías políticas contemporáneas*, Madrid, Espasa-Calpe, 1985.

que el conjunto de la población puede ver cómo se cuestiona sistemáticamente el marco constitucional y, si no se cuestiona de modo directo, cómo es objeto de peticiones que lo ponen continuamente a prueba. Hay que añadir que el conflicto permanente planteado por estas tensiones nacionalistas en dos de las tres Comunidades Autónomas históricas ejercerá una influencia imprevisible sobre el comportamiento posterior de las demás. Dado el modelo seguido en España, es poco probable que las Comunidades Autónomas no históricas se conformen con un tratamiento distinto al de las históricas. Ello plantea de inmediato la cuestión de la federalización del Estado, con o sin reforma de la Constitución. Es evidente que cuanto tiene que ver con la posible federalización del Estado implica aspectos espinosos de todo orden que, sin embargo, los partidos políticos están obligados a resolver de una forma u otra si todavía se piensa en que tiene sentido mantener la existencia de un Estado compuesto, España, inmerso por otro lado en un proceso de integración supranacional, como la europea, en el que es de esperar que las relaciones centro-periferia han de sufrir, asimismo, una revisión considerable.

12. Los grupos de interés en la consolidación democrática

MANUEL MELLA MÁRQUEZ

I. Introducción

Diferentes estudios han puesto de manifiesto la incapacidad de los regímenes históricos españoles para integrar los intereses y las demandas de los distintos grupos sociales, la consiguiente fragmentación de la sociedad civil y el distanciamiento entre ésta y el Estado y la clase política ¹.

Durante la dictadura franquista esta situación se agravó y la diferenciación y autonomía de los grupos de interés sufrieron un fuerte retroceso respecto al desarrollo alcanzado en épocas anteriores: el Régimen controlaba, dentro de un modelo estatal cerrado y opaco y mediante prácticas represivas y excluyentes de las posiciones disidentes de la política oficial, la articulación de los intereses sociales y económicos básicos. Ello entrañaba un conflicto que se agudizó en los últimos años del franquismo por el desarrollo y la tendencia a una mayor autonomía de la sociedad civil, cuya dinámica se veía cada vez más constreñida por

¹ J. J. LINZ, «Sobre el origen, naturaleza y modalidades del corporatismo», en M. PÉREZ YRUELA y S. GINER (comps.), *El corporatismo en España*, Barcelona, Ariel, 1988, p. 67.

un sistema progresivamente obsoleto, incapaz de ordenar y encauzar la actividad de los grupos de interés.

El intervencionismo estatal, junto al autoritarismo y la falta de libertades políticas del régimen franquista, marcaron las relaciones entre trabajadores y empresarios, definiendo un marco de relaciones laborales en el que la falta de los derechos de reunión, asociación, manifestación y huelga impedía la libre expresión de la identidad y de los intereses de unos y de otros. Encuadrados obligatoria y jerárquicamente en la organización sindical, los colectivos de trabajadores y empresarios estaban además integrados formalmente en el aparato político del Estado dado el solapamiento entre algunos cargos políticos y sindicales. Ello implicaba también que las condiciones laborales fueran dictadas en la práctica por el Ministerio de Trabajo, mediante ordenanzas laborales o por medio del control de la negociación colectiva.

La crisis general del sistema franquista que marca el comienzo de la transición supone también el resquebrajamiento de su sistema de relaciones laborales.

A partir de 1976, y durante algunos años, el Estado continuó gozando de bastante autonomía frente a los grupos de interés, y una de las tareas más urgentes a las que el nuevo sistema político debió hacer frente fue la integración y articulación social y política de estos grupos. Esto dio lugar a un fenómeno de carácter corporativo que en España fue el resultado, como en otros países con sistemas políticos democráticos, de la conjunción de varios procesos: el crecimiento de los intereses organizados de diversos colectivos sociales, la interpenetración creciente entre el Estado y la sociedad civil; y el desarrollo de pautas de interacción de los grupos de interés entre sí y con el Estado, según mecanismos de colaboración o competencia más o menos institucionalizados².

En este trabajo vamos a estudiar dos de los grupos más significativos, los sindicatos y las organizaciones empresariales durante la transición y la consolidación del sistema democrático español, desde una doble perspectiva: desde la primera, analizamos los cambios de su estructura interna, objetivos y estrategias, determinados por las condiciones de la nueva situación y la necesidad de adaptarse a ella; y, desde la segunda, su incidencia en el proceso político y en las políticas gubernamentales.

II. La articulación del modelo sindical y de relaciones laborales

En cuanto a los sindicatos, hay que empezar destacando que su comportamiento durante la transición política está condicionado de forma decisiva por dos hechos: la necesidad de coadyuvar a la implantación y consolidación del sistema democrático y el que este proceso se desarrollara en un contexto de crisis económica.

² L. FLAQUER, S. GINER y L. MORENO, «La sociedad española en la encrucijada», en S. GINER, (comp.), *España, sociedad y política*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990, p. 40.

Ello obligó a que los objetivos sindicales más específicos, como la consolidación de las centrales como organizaciones de trabajadores, la aplicación de una nueva política económica y el diseño de un marco de relaciones laborales más propicio, estuvieran condicionados por los problemas económicos y subordinados a las exigencias políticas generales. Esto también implicó que la acción sindical no pudiera realizarse desde posiciones autónomas. A pesar de ello, las centrales sindicales incrementaron gradualmente su capacidad de negociación, de movilización y de penetración en los centros de trabajo durante la transición política, aunque al término de ésta el grado de afiliación y el poder de los sindicatos españoles estaba todavía lejos de lo conseguido por los sindicatos en otros países de Europa occidental ³.

Tras la muerte de Franco, una de las cuestiones que más discusiones suscitó entre los sindicatos se refirió a si debía constituirse una organización sindical única o si debería existir una pluralidad sindical. Comisiones Obreras intentó poner en marcha, frente a la idea de los sindicatos de libre afiliación, una organización que monopolizara la representación de todos los trabajadores. Esta iniciativa estaba unida al ofrecimiento del PCE a los empresarios de un pacto político, por el que éstos debían comprometerse con un proyecto democrático y el movimiento obrero con una estrategia de moderación y negociación. Este proyecto hubiera dado al PCE una posición preponderante en la nueva organización, pero la tradición radical de CC OO y el resurgimiento de sindicatos históricos como la CNT y, sobre todo, la UGT, lo hicieron fracasar ⁴. La única respuesta unitaria de carácter orgánico del movimiento obrero se produce en el verano de 1976, mediante la creación, por UGT, CC OO y USO, de la Coordinadora de Organizaciones Sindicales (COS). La COS nunca fue muy operativa y apenas sobrevivió algunos meses. La exigencia de UGT, en marzo de 1977, de que los sindicalistas de CC OO y USO dimitieran de sus cargos en la organización sindical oficial precipitó su ruptura. Este hecho puso de manifiesto las profundas diferencias existentes entre las centrales sobre la estrategia reivindicativa y de movilizaciones y sobre cómo conseguir la unidad sindical.

Pronto se configuró un mapa sindical pluralista y de abierta competitividad entre las diferentes centrales, especialmente a partir de la publicación de la Ley sobre Regulación del Derecho de Asociación Sindical, en la primavera de 1977. La posterior disolución de la organización sindical oficial, la ratificación por el gobierno español de los convenios de la OIT sobre libertad sindical y la Ley de amnistía laboral terminaron de regular la libertad de acción de los sindicatos.

En la carrera por la supremacía sindical CC OO partía con ventaja. A comienzos de la transición era el sindicato más implantado en los diferentes sectores productivos y disponía de una organización más eficaz y de más capacidad de

³ R. FISHMAN, «El movimiento obrero en la transición: objetivos políticos y organizativos», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 26, abril-junio de 1984, p. 61.

⁴ J. MARTÍNEZ-ALIER y J. ROCA, «Economía política del corporativismo en el Estado español», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 41, enero-marzo de 1988, p. 39.

movilización que el resto de los sindicatos. A ello había contribuido su estrategia de penetración en los órganos de base (jurados de empresa y enlaces sindicales) de los sindicatos franquistas que le proporcionó una mayor eficacia y rentabilidad a sus acciones reivindicativas. Además, CC OO disponía de una estructura orgánica muy flexible, más próxima a la de un movimiento que a la de una central sindical, en la que confluían sectores bastante amplios de trabajadores, aunque su cúpula estuviera controlada por militantes comunistas. Por ello aspiraba a ser la fuerza sindical hegemónica frente a otras centrales, como la UGT, vinculada al PSOE, políticamente más homogénea y con una estructura y formas de actuación más adaptadas a una situación democrática, la CNT, que nunca consiguió recuperar su influencia histórica en el movimiento obrero español, y otros sindicatos minoritarios.

Ante esta situación, si se quería clarificar el panorama sindical y medir la fuerza real de cada una de las organizaciones, era inevitable la realización de unas elecciones sindicales libres. Éstas tuvieron lugar en el primer trimestre de 1978, en virtud de un acuerdo entre UGT y CC OO, a pesar de que la CEOE era contraria a su celebración y de que el Gobierno intentó retrasarlas por el temor al fortalecimiento de los sindicatos de clase y a que un triunfo de UGT reforzara la opción socialista. Por otro lado, hay que tener en cuenta que la convocatoria tenía un carácter provisional y estaba subordinada a una regulación posterior de las elecciones sindicales, no habría elecciones o éstas eran de carácter voluntario en las empresas pequeñas, y que las secciones sindicales todavía no estaban reconocidas y legalizadas. Por último, aunque es dudosa su incidencia en la práctica, el Gobierno intentó enfrentar a UGT y CC OO estableciendo un sistema electoral mixto, de listas abiertas y cerradas según el número de empleados de las empresas, que, en principio, podría favorecer a CC OO, dado que la influencia de cada sindicato variaba según el tamaño de la empresa.

El proceso electoral puso de manifiesto las diferencias entre las diferentes organizaciones. Mientras UGT se presentó como un sindicato socialista —intentando atraer el voto político hacia el sindical—, propugnó que se votara más a programas que a personas y defendió la potenciación de las secciones sindicales, CC OO trató de encubrir su vinculación al Partido Comunista y se esforzó por dar una imagen de sindicato responsable y moderado —todavía estaba reciente la firma de los Pactos de la Moncloa que CC OO apoyó—, al tiempo que defendió la primacía de los comités de empresa y procuró capitalizar su lucha contra el franquismo. Otras organizaciones sindicales, como USO, destacaron su autonomía frente a los partidos políticos o sus reivindicaciones de carácter autonomista e incluso independentista, como ELA-STV, SOC, INTG y LAB⁵.

Estas elecciones se efectuaron en 56 000 centros aproximadamente y en total se eligieron 178 000 cargos. Las cifras ponen de manifiesto que sólo se celebraron elecciones en las dos terceras partes del total de centros y se eligieron algo más

⁵ I. GARCÍA-PERROTE, «Las Elecciones Sindicales de 1978», en *Revista de Trabajo*, núm. 71, 1984, p. 123.

de la mitad de los cargos que podrían haberse elegido. Además, hay que destacar la escasa participación electoral, que se puede cifrar en unos tres millones setecientos mil trabajadores frente a los seis millones quinientos mil que podían haber participado, lo que supone un porcentaje de participación del 57 %.

Los resultados por centrales sindicales arrojaron una alta disparidad entre los datos de las distintas fuentes sindicales entre sí y los facilitados por el Ministerio de Trabajo. Según este último, se produjo una victoria relativa de CC OO, con el 34,45 % de los delegados sindicales, sobre UGT, que consiguió el 21,69 %. El resto de las centrales obtuvieron unos resultados mucho más bajos (USO, la tercera fuerza sindical a nivel nacional, sólo consiguió el 3,87 %), con la excepción de ELA-STV que en el País Vasco llegó al 11,65 %. Según los datos facilitados por las propias centrales, Comisiones Obreras habría obtenido entre el 38 y el 44 % y UGT entre el 27 y el 31 %. En cuanto a los resultados por áreas geográficas, Comisiones Obreras consiguió ser la primera en la mayoría de las provincias y regiones, entre ellas las más pobladas. Desde el punto de vista del tamaño de la empresa, Comisiones Obreras consiguió mejores resultados en las que tenían entre cinco y diez trabajadores, mientras que UGT obtuvo sus mejores resultados en las de más de mil trabajadores. Por último, hay que destacar que estas elecciones pusieron de manifiesto que el sindicalismo organizado no llegaba, en 1978, a sectores importantes de trabajadores, como se infiere del hecho de que un elevado número de representantes (aproximadamente el 34 %) eran «independientes» o «no consta su afiliación».

Las elecciones sindicales de 1978 supusieron un avance importante en la articulación del sindicalismo español, pero lo más importante quedaba por hacer. Ni el marco básico de relaciones laborales ni un modelo sindical estable estaban por entonces definidos. Los acontecimientos posteriores que dieron una respuesta a estas cuestiones fueron: la Constitución de 1978, el Estatuto de los Trabajadores (marzo de 1980) y la Ley Básica de Empleo (octubre de 1980), en el plano legislativo; la firma entre UGT y CEOE, a comienzos de 1980, del Acuerdo Marco Interconfederal (AMI) para la negociación colectiva, en la concertación social; y, por último, las elecciones sindicales de 1980. Las elecciones sindicales de 1982, la firma de los pactos sindicales entre los sindicatos, la CEOE y el Gobierno, reforzaron tanto el marco de relaciones laborales como el modelo sindical que se empezaron a definir en 1978, pero muchas cuestiones quedaban todavía pendientes: el desarrollo de la Constitución en materia de libertad sindical, una regulación más completa de los conflictos colectivos, la regulación del Consejo Económico y Social o la cuestión del patrimonio sindical. Esta última suscitó durante la transición una espinosa polémica entre los sindicatos, los empresarios y el Gobierno. El patrimonio constaba de dos clases de bienes: los pertenecientes al patrimonio histórico y los integrados en el patrimonio acumulado. Los primeros estaban constituidos por los bienes confiscados a ciertas asociaciones empresariales y, sobre todo, a los sindicatos de trabajadores declarados ilegales por el régimen franquista al terminar la guerra civil, como la UGT y la CNT, los segundos, por el patrimonio acumulado por la organización sindical

oficial durante el franquismo procedente de los ingresos detraídos mediante cuotas del salario de los trabajadores. Aunque la devolución del patrimonio histórico no dejó de suscitar dificultades y dio lugar a situaciones jurídicas difíciles, los problemas más complejos los planteó la distribución del patrimonio acumulado. Básicamente surgieron tres tesis sobre esta cuestión. Según la primera, este patrimonio debía volver al Estado dado el carácter de derecho público de la organización sindical franquista. Para la CEOE se podía admitir esta tesis, pero también cabía la solución de que la distribución tuviera en cuenta la parte de las cotizaciones satisfechas por los empresarios, que calculaba en un 85 %. Por último, para los sindicatos este patrimonio debía ser devuelto a sus organizaciones dado que había sido sustraído de los salarios de los trabajadores.

En 1981, el Gobierno reconoció, en virtud de un acuerdo con las centrales mayoritarias, los derechos de los sindicatos sobre el patrimonio y se comprometió a consignar una partida de 800 millones de pesetas, en concepto de «subvención a la consolidación sindical», en los presupuestos generales del Estado. La distribución de esta cantidad tenía el carácter de «a cuenta» de la futura liquidación del patrimonio acumulado y UGT y CC OO se comprometieron a no plantear más reivindicaciones sobre este asunto durante tres años. Este problema entró definitivamente en vías de solución mediante una Ley aprobada a comienzos de 1986. Según esta disposición, el patrimonio histórico debe ser reintegrado a los sindicatos cuyos bienes y derechos fueron incautados en 1939. En caso de imposibilidad, el Estado tiene que compensarlos económicamente. En cuanto al patrimonio acumulado se acuerda que es de titularidad estatal, aunque el Estado cede su uso a los sindicatos de trabajadores y a las asociaciones empresariales, dando preferencia a las más representativas.

Desde la perspectiva jurídica lo más relevante, en cuanto a la definición del marco de relaciones laborales y del modelo sindical, está contenido, aparte de la Constitución, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en el Estatuto de los Trabajadores de 1980 y en la Ley de Libertad Sindical de 1985.

El papel institucional de los sindicatos —y el de las asociaciones empresariales— está recogido en el artículo 7 de la Constitución, y se ve reforzado por el artículo 28, que reconoce, entre los derechos fundamentales, el de libertad sindical (en su doble vertiente de derecho a fundar sindicatos y de libertad de afiliación) y el derecho de los trabajadores a la huelga. Junto a la libertad sindical contempla una serie de derechos vinculados a ésta, como son el derecho de trabajar y el derecho de negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, en su artículo 37. Este último derecho, que es uno de los elementos fundamentales de nuestro sistema de relaciones laborales, diseña un modelo abierto de negociación colectiva en el que caben diferentes tipos de negociación y de convenios y en el que estos últimos tienen carácter vinculante. Además, junto al reconocimiento de la economía de mercado en el artículo 38, la Constitución establece la obligación de los poderes públicos de promover la participación en la empresa, artículo 129.2, y el reconocimiento de la participación de los sindicatos en «la Seguridad Social y en la actividad de los

organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general» (art. 129.1).

En relación al sistema de relaciones laborales es preciso tener presente que a pesar de la redacción del texto constitucional que da la impresión —en su artículo 7 y en la relación de éste con el artículo 6— de querer separar el ámbito sindical del político, difícilmente se puede realizar esta división; dada la complejidad del actual Estado de bienestar ni lo social y económico se puede separar de lo político, ni la defensa de los intereses sociales o económicos se puede circunscribir a los sindicatos y a las organizaciones empresariales. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional cuya jurisprudencia desde 1981 da una interpretación abierta al concepto de interés sindical, no limitándolo a lo estrictamente laboral y reconociendo que los sindicatos no son sólo piezas económicas y sociales indispensables para la defensa y promoción de los intereses de los trabajadores, sino también órganos básicos del sistema político ⁶.

Este marco legal impulsó la negociación colectiva, iniciando una intensa dinámica de pactos sociales que se va a mantener hasta 1987 y se constituirá en el mecanismo principal para determinar las condiciones de trabajo. Aunque no consiguió articular totalmente los distintos ámbitos de negociación, imprimió una tendencia a la centralización negociadora. La concertación impulsó una mayor integración de los grupos de interés y se convirtió en un importante factor de estabilidad política y social. Desde el punto de vista económico, los pactos se centraron principalmente en la lucha contra la inflación, contra el paro y la progresiva implantación de una mayor flexibilidad del mercado laboral. La negociación de las subidas salariales de forma centralizada, limitándolas en función de la inflación futura, aparte de disminuir la conflictividad laboral permitió diseñar una política salarial más racional que hizo posible el descenso de los costes laborales. Aunque también hay que hacer notar ciertos aspectos negativos de esta política salarial, como la excesiva uniformidad de los aumentos salariales, en los que no se tuvo en cuenta adecuadamente la situación concreta de las empresas y de los sectores ni las características específicas de cada categoría profesional, o una distribución de la masa salarial en la que han prevalecido los conceptos fijos (como el salario base y la antigüedad) sobre los variables (pluses de productividad). Además, hay que constatar la pérdida de participación en el PIB de las rentas salariales —debido fundamentalmente a la caída real de los salarios y al descenso del número de trabajadores empleados— y el consiguiente incremento de los excedentes empresariales.

Los logros en el control de la inflación no tuvieron la repercusión esperada en la recuperación de los niveles de empleo. La concertación social empieza tardíamente a contemplar este problema; hay que esperar a la firma del Acuerdo Marco Interconfederal, en 1980, para que se inicie el desarrollo de una política

⁶ C. ALBA, «El lugar de los sindicatos en el sistema político español», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 1, 1989, Universidad de Murcia, p. 127.

de empleo que contiene medidas como la supresión de horas extraordinarias, la reducción de la jornada o el adelantamiento de la edad de jubilación.

Junto a los factores politicoeconómicos, en la articulación del modelo sindical de esta etapa inciden los efectos de los cambios de la estructura de clases que tuvieron lugar en la sociedad española y los consiguientes cambios de actitudes. En relación a los trabajadores españoles, estos cambios han afectado a su conciencia y actitudes en el sentido de que una parte importante de los mismos ha asumido junto a nuevos valores —que implican un alto nivel de acuerdo sobre el orden socioeconómico del país— comportamientos más moderados. Desde la transición se produce una disminución de los antagonismos de clase y la tendencia a la institucionalización de los conflictos. Los trabajadores ven los sindicatos como organizaciones que se dedican, mediante la negociación en el marco de la empresa, a la defensa de sus intereses, poniendo más énfasis en su capacidad de negociación que en la confrontación mediante acciones de masas⁷. En definitiva, el modelo de sindicato preferido por los trabajadores durante la transición se aproxima más al de carácter reivindicativo en el ámbito de la empresa, autónomo y no subordinado a las fuerzas políticas, que al modelo sindical de carácter político y concebido como agente de cambio social.

La desigual capacidad de las centrales para percibir los hechos anteriores y para adaptar sus respectivas estructuras organizativas a la nueva situación fue decisiva en la configuración del mapa sindical, como se pone de manifiesto en los resultados de las elecciones sindicales.

Las elecciones de 1980 estuvieron reguladas por el Estatuto de los Trabajadores, que derogó la normativa electoral anterior y estableció los órganos de representación de los trabajadores. Estas elecciones se celebraron en un marco menos favorable que las de 1978, debido, de una parte, al desencanto sindical por la falta de soluciones a la crisis económica y, de otra, al enfrentamiento entre las centrales y la ruptura de su unidad de acción.

En estas elecciones CC OO y UGT se afianzan como sindicatos mayoritarios (entre las dos centrales consiguieron el 60,13 % de los delegados). UGT consiguió mejorar sus posiciones, alcanzando en esta ocasión el 29,27 %, mientras que CC OO sufrió un cierto retroceso al obtener sólo el 30,86 %. Desciende la importancia de las candidaturas de no afiliados e independientes, aunque obtuvieron un apoyo todavía importante al conseguir el 17 % del voto, lo cual pone de manifiesto la existencia de una cierta desconfianza de sectores importantes de la clase trabajadora hacia el sindicalismo de clase. Por último, hay que señalar el crecimiento del sindicalismo de corte nacionalista, especialmente en el País Vasco y Galicia.

Las elecciones sindicales de 1982, que coinciden con el ascenso al poder del PSOE, cambiaron considerablemente la situación anterior. En primer lugar, hay que resaltar el incremento de la representación de los sindicatos de clase, las dos centrales mayoritarias, CC OO y UGT, consiguieron, conjuntamente, el 70,11 %

⁷ J. F. TEZANOS, *¿Crisis de la conciencia obrera?*, Madrid, Mezquita, 1982, p. 191.

de los delegados. Al mismo tiempo, continúa el descenso del número de delegados no afiliados, quedando reducido en estas elecciones a un 12,09 %. Un segundo hecho a destacar es la victoria de UGT. En esta ocasión UGT alcanzó el 36,37 % de los delegados frente al 33,40 % de CC OO. El sindicato socialista mejoró su posición en todas las provincias de España —ganó en 39 provincias— y en la mayoría de las Comunidades Autónomas, si bien CC OO logró mantener su predominio en Madrid y Barcelona. Además, UGT se situó como primera fuerza sindical en las ramas de producción más importantes, con la excepción del metal, de las artes gráficas y del textil en las que CC OO consiguió la mayoría. Con esta victoria de UGT —que incrementó la proporción de sus delegados en un 15 %, en relación a las elecciones de 1978— se estableció en España, en contraste con el resto de los países del sur de Europa, el predominio de un sindicato no comunista, que ofrecía una nueva estrategia basada en la negociación y la concertación. Por último, debemos reseñar la importante presencia de un sindicalismo de corte nacionalista. En el País Vasco, ELA-STV, con el 30,24 % de los delegados, se convirtió en el sindicato mayoritario, y en Galicia, la «Inter-sindical Galega» (INTG) obtuvo el 18,94 %.

Las elecciones de 1986 se celebraron en un marco legal más completo —está ya vigente la Ley de libertad sindical— que permitió un proceso electoral más democrático que los anteriores. En este sentido, es especialmente importante la obligación del «preaviso de elecciones», por el que debe ponerse en conocimiento de la Administración y de la empresa la celebración de una elección al menos con diez días hábiles de antelación, lo que permite el conocimiento previo de la elección a todos los interesados.

Por lo demás, en estas elecciones se produjo la consolidación de las tendencias que se venían manifestando en las anteriores. La participación de los trabajadores y el número de delegados elegidos se incrementaron, y el movimiento sindical mejoró su presencia e implantación. UGT consiguió incrementar su diferencia con CC OO, obteniendo en esta ocasión el 40,9 % de los delegados frente al 34,5 % de CC OO. Desde el punto de vista territorial y sectorial, UGT también consiguió mejorar sus resultados anteriores. Es significativo, en este sentido, el avance de UGT en Madrid y Barcelona y el obtenido en el sector del metal y en el textil, así como entre los técnicos y administrativos. El resto de los sindicatos perdió fuerza: se debilitó el sindicalismo nacionalista, con la única excepción de ELA-STV en Euskadi, y la CNT y USO no alcanzaron la condición de sindicato más representativo.

Entre las diferentes razones que explican el crecimiento de UGT sobre CC OO a lo largo de la transición política quizá la más importante es que fue la central socialista la que comprendió mejor las nuevas mentalidades y actitudes de los trabajadores a las que anteriormente hemos hecho referencia. La estrategia de UGT se adaptó mejor a las condiciones creadas por la crisis económica y además estaba en una posición más favorable que CC OO para comprender las nuevas actitudes de los trabajadores y plantear sus reivindicaciones. Comisiones Obreras debió pagar la inercia de su tradición reivindicativa fraguada en el franquismo y

la dependencia política del PCE. Sin estos condicionamientos UGT pudo establecer una estrategia más realista y autónoma cuyos rasgos más sobresalientes fueron: la defensa de una política salarial moderada y solidaria, supeditada a la creación de empleo, el apoyo a las secciones sindicales frente a los comités de empresa de carácter asambleario; y, en general, una concepción moderada de las relaciones laborales y una política flexible en las negociaciones colectivas.

Otros datos que nos ayudan a caracterizar el modelo sindical diseñado en la transición son la afiliación y participación sindicales, aunque es un tema difícil de precisar y sólo se puede trabajar con cifras aproximadas. Los datos que ofrecen las centrales sindicales suelen ser inexactos, porque a las dificultades intrínsecas de su cálculo se añade la tendencia de cada organización a sobrevalorar sus efectivos. Otras fuentes de información sobre esta materia también arrojan serias dudas sobre su fiabilidad y por ello no hay que extrañarse de que los estudios existentes contengan con frecuencia datos contradictorios. Sólo cabe realizar, en consecuencia, un análisis aproximado de esta cuestión.

Los porcentajes de afiliación de los sindicatos en España descienden de forma continuada desde 1977-78 —período en que se produce un máximo de afiliación y de participación sindical, coincidiendo con un momento de ilusión y esperanza de los trabajadores al conseguir la libertad sindical—, hasta el período 1984-85, en el que las tasas de afiliación empiezan a recuperarse, aunque sin llegar a alcanzar las de comienzos de la transición. Según datos de las propias centrales, a comienzos de la transición, CC OO tendría un millón ochocientos mil afiliados, UGT daba cifras semejantes y USO decía contar con un millón de afiliados. Estas cifras eran bastante irreales y otras fuentes daban unas inferiores ⁸. En 1980-81 las tasas de afiliación (aproximadamente el 3 % de la población activa) alcanzan su nivel más bajo y empiezan a recuperarse a partir de ese momento hasta alcanzar un 7,5 % de la población activa. En cualquier caso, aun teniendo en cuenta la versión más optimista de las centrales sindicales, las tasas de afiliación han estado siempre bastante por debajo de las de la mayor parte del sindicalismo europeo y de las de los años treinta en España. Además, si atendemos a las tasas de afiliación y participación sindical por sexo éstas muestran una mayor presencia masculina, frente a la femenina (según los resultados de las elecciones sindicales de 1986, el 82,2 % de los delegados eran varones frente a un 17,8 % de mujeres). Hay que destacar la excepción del País Vasco en donde el grado de participación femenina es bastante superior al del resto del país.

Hay que tener presente, en relación a la afiliación femenina, que la crisis económica ha repercutido con más intensidad en los sectores donde más trabaja la mujer. Otro rasgo del sindicalismo español en relación a esta cuestión es que dentro de su estructura, a medida que aumenta el nivel de responsabilidad, dis-

⁸ Véase a este respecto: V. PÉREZ DÍAZ, *Clase obrera, partidos y sindicatos*, Madrid, Fundación del Instituto Nacional de Industria, 1979; P. JÓDAR y A. LOPE, «Apuntes sobre la problemática sectorial de los sindicatos», en *Colección Materiales*, núm. 15, 1987.

minuye la presencia femenina, incluso en aquellos sectores que integran a un mayor número de mujeres.

Son numerosos los factores que pueden explicar el fenómeno de la crisis de afiliación de los sindicatos españoles. En él convergen causas generales, como la crisis económica y la reconversión industrial, y específicas, como los errores estratégicos de los sindicatos durante la transición. Más concretamente se pueden mencionar los siguientes: el desmantelamiento de grandes empresas y la reconversión de sectores productivos en los que tradicionalmente los sindicatos tenían una fuerte implantación, como siderurgia, naval, textil, etc.; la creciente importancia de las pequeñas y medianas empresas, en las que el bajo nivel de empleo y unas relaciones laborales de carácter paternalista dificultaron la sindicación de los trabajadores; las transformaciones en la estructura de la ocupación, como la transferencia de empleo a sectores, generalmente de servicios, sin tradición sindical; la fragmentación del mercado de trabajo y el deterioro de las condiciones de empleo causadas por la crisis económica. A esto hay que añadir las dificultades que ha encontrado el sindicalismo para organizarse en un período de acelerado cambio político y la competencia establecida entre las principales centrales ⁹.

En resumen, podemos destacar como rasgos más significativos del nuevo modelo sindical articulado durante la transición los siguientes: la liquidación del sindicalismo vertical y la despolitización de la huelga, el paso de una situación de fragmentación sindical a otra caracterizada por la hegemonía de dos grandes sindicatos ubicados en espacios políticos distintos, y la afirmación de un sindicalismo de corte nacionalista en el País Vasco y Galicia; el incremento progresivo de la participación institucional y un protagonismo creciente de las centrales sindicales, desde la perspectiva de la autonomía colectiva de las partes, en la elaboración de los pactos económicos sociales y en la negociación colectiva; unas organizaciones con baja afiliación, poco articuladas con el conjunto de los trabajadores y con estructuras débiles, pero con un alto grado de representatividad que, junto al afianzamiento de un sindicalismo negociador, permitió encauzar y racionalizar la conflictividad laboral; las estrategias sindicales han estado muy condicionadas por los cambios sociales, la crisis económica y la necesidad de coadyuvar al asentamiento del sistema democrático ¹⁰.

III. El asociacionismo empresarial

Como hemos visto, el asociacionismo empresarial español surge al amparo legal, de igual forma que los sindicatos de trabajadores, de la Ley 19/1977, de 1 de

⁹ A. MARTÍN ARTILES, «Crisis y organizaciones obreras. Afiliación y desafiliación sindical: hipótesis causales», en *Perspectiva Social*, núm. 27, 1989, p. 125.

¹⁰ J. M.^a ZUFIAUR, «El sindicalismo español en la transición y la crisis», en *Papeles de Economía Española*, núm. 22, p. 202.

abril, sobre regulación del Derecho de Asociación Sindical, aunque en los últimos años del régimen franquista ya existían asociaciones empresariales que actuaban al margen de la Organización sindical oficial y los vínculos con ésta eran sólo de carácter formal. Ello no debe extrañar si tenemos en cuenta que durante esos años, especialmente a partir de 1970, la Organización sindical franquista entró en decadencia y el aparato del régimen constituía ya un fuerte obstáculo para ciertos sectores de los intereses capitalistas españoles, para los que «una sociedad más moderna, controlada para esos intereses, requería sin duda una mayor flexibilidad política, imposible de obtener del franquismo»¹¹.

El asociacionismo empresarial se vio impulsado, al comienzo de la transición, por la necesidad del empresariado de contar con una representación integral, como actor politicosocial, no siendo suficiente ya, en la nueva situación política, la mera representación de los empresarios en cuanto productores o como sujetos con voluntad de articular el mercado. Hay que destacar también que el asociacionismo empresarial español, aparte de su aparición tardía, tiene en sus orígenes, de igual forma que el de otros países europeos, un carácter «reactivo» con respecto a los sindicatos de trabajadores¹².

Según fuentes del Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación (IMAC), en 1977, a partir de la aprobación de la Ley sobre Regulación del Derecho de Asociación Sindical, se presentaron 3 845 asociaciones empresariales para la legalización de sus estatutos frente a 2 814 sindicatos de trabajadores. Entre ellas, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) pronto se convirtió en el vértice de su pirámide jerárquica y en el auténtico sindicato de los empresarios españoles.

La CEOE estableció desde su comienzo unos objetivos de carácter general y corporativo, como queda reflejado en el artículo 6 de sus estatutos, que establece sus fines y competencias, entre otros: *a.* representar y gestionar, en sus aspectos generales y comunes, los intereses confiados a las organizaciones confederadas ante todas las instancias, ya sean representativas, de gestión o de decisión, en los planos socioeconómicos, culturales o políticos de la nación; *b.* El estudio específico de los aspectos laborales, especialmente los relativos a salarios, conflictividad, contratación colectiva, seguridad social y productividad, estableciendo las oportunas relaciones con las organizaciones profesionales centrales de los trabajadores y con la Administración pública; *c.* Elaborar recomendaciones de actuación en materia socioeconómica ante los poderes públicos.

Desde el primer momento estuvieron presentes en la CEOE buena parte de los sectores más poderosos del empresariado y esta organización debió enfrentarse al problema de cohesionar y unificar un mapa asociativo empresarial muy fragmentado y disperso. Con este objetivo la CEOE tomó diversas iniciativas,

¹¹ J. CAZORLA, «Desigualdades e intolerancia en la evolución política española», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 44, marzo-abril de 1985, p. 18.

¹² R. MARTÍNEZ y R. PARDO AVELLANEDA, «El asociacionismo empresarial español en la transición», en *Papeles de Economía Española*, núm. 22, Madrid, 1985, p. 92.

como la celebración de los llamados «actos de afirmación y concienciación empresariales», que lograron un importante eco y reunieron a más de 70 000 empresarios. Según la organización patronal esta labor fue decisiva para la ampliación de su movimiento ¹³.

Al mismo tiempo, la CEOE, a pesar de que no participó directamente en los Pactos de la Moncloa y sus relaciones con los gobiernos de UCD fueron tensas durante 1977 y 1978, refuerza progresivamente su representatividad y su papel como interlocutor ante el gobierno y los sindicatos. Su consolidación definitiva se produjo en el período 1979-80. Los síntomas de esa consolidación fueron: los acuerdos con la Unión General de Trabajadores de 1979, que implicaron el reconocimiento recíproco como interlocutores válidos de empresarios y trabajadores y prepararon el camino para la aprobación por las Cortes del Estatuto de los Trabajadores, y la firma por ambas organizaciones del Acuerdo Marco Interconfederal a comienzos de 1980. Otro signo del afianzamiento de la CEOE fue la absorción, en la misma época, de la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME) y la práctica desaparición de la otra asociación importante de este sector, la COPYME.

Al logro de este último objetivo contribuyó de forma importante la articulación de un organigrama asociativo complejo, pero muy flexible y con una amplia gama de servicios para sus afiliados, que permitió integrar la diversidad de intereses del mundo empresarial español.

La CEOE es la cúpula de una confederación, a la que no pueden afiliarse directamente las empresas individuales, construida sobre unidades asociativas inferiores, según criterios sectoriales y territoriales. De acuerdo al primero, las empresas de un mismo sector o subsector se asocian en un ámbito espacial provincial o superior. Las asociaciones territoriales son siempre intersectoriales. En general, las asociaciones sectoriales son más fuertes que las territoriales, con la excepción de la Confederación de Madrid (CEIM) y Fomento del Trabajo Nacional (FTN) de Cataluña y, en buena medida, la legitimidad representativa de la CEOE se basa en las empresas afiliadas a dos asociaciones sectoriales: la Confederación Nacional de la Construcción (CNC) y la Confederación de Organizaciones Empresariales del Metal (CONFEMETAL), además de la CEPYME. Estos criterios hay que cruzarlos con las dicotomías asociación de base-asociación intermedia y afiliación directa-afiliación indirecta. De este modo el organigrama permite la asociación directa a la cúpula tanto de las asociaciones intermedias como de las de base. La mayoría de las afiliadas directamente son asociaciones de base, aunque no están entre las más importantes de la cúpula con la excepción de la Asociación Española de Banca (AEB). Criterios tan flexibles hacen posible que una empresa pueda disponer de una representación múltiple en diferentes niveles orgánicos. Por último, hay que destacar que la CEOE también permite la afiliación de empresas públicas, aunque éstas no han llegado a ocupar una posición de liderazgo en ningún nivel asociativo. En 1982 la CEOE representaba,

¹³ *¿Qué es la CEOE?*, Madrid, CEOE, 1982, p. 9.

a través de más de cien organizaciones confederadas, a 1 300 000 empresas aproximadamente, que suponían casi el 75 % del empleo nacional ¹⁴.

Desde la perspectiva de este estudio nos interesa resaltar las actitudes y acciones de la CEOE en relación al propio sistema democrático y a las fuerzas políticas que operan en él, a la política económica seguida por los gobiernos de la transición, y a las relaciones laborales y al modelo sindical.

Respecto a la primera cuestión, las escasas y tardías declaraciones de los dirigentes de la CEOE en apoyo del proceso democrático contrastan con sus esfuerzos e intentos reiterados para articular una derecha política hegemónica. Aunque hay declaraciones anteriores, sólo a raíz del golpe de Estado del 23 de febrero de 1981 se puede constatar una adhesión pública y explícita de la cúpula empresarial al sistema democrático. Son significativas, en este sentido, la participación de Rafael Termes, presidente de la AEB, en la gran manifestación que se celebró en Madrid, a los pocos días del golpe, en apoyo del sistema constitucional y la declaración de la Junta directiva de la CEOE mostrando «su total adhesión al Rey, su respaldo a la Constitución y su convencimiento de que España seguiría adelante en su proceso democrático» ¹⁵. Si bien se debe resaltar que del contenido de estas declaraciones, en las que se defiende la democracia desde la lógica del sistema capitalista español, se desprende que generalmente la aceptación del sistema democrático se hace desde una perspectiva funcional e instrumental del mismo.

La intervención de la CEOE en el mapa de las fuerzas políticas y su manipulación de la correlación de fuerzas del centro-derecha se hace especialmente visible a partir de los primeros meses de 1980. Desde ese momento se distancia cada vez más de UCD y a los pocos meses empieza a apoyar la operación de la «gran derecha» que, bajo el liderazgo de Fraga Iribarne, uniría a Alianza Popular con los sectores más conservadores de UCD. Hasta entonces el presidente Suárez intentó integrarla en su proyecto político, como se puso de manifiesto con el nombramiento de Rodríguez Sahagún, vicepresidente de la CEOE, como ministro de Industria. Por lo demás, las diferencias de la CEOE con el gobierno se habían limitado hasta entonces a la política económica de éste, según los empresarios muy intervencionista y excesivamente marcada por el sector socialdemócrata.

Los conflictos internos de UCD y su deterioro electoral, con el consiguiente temor de los empresarios a una victoria del PSOE, deciden a la CEOE a intervenir directamente en el escenario político. En las elecciones autonómicas de marzo de 1980 para el parlamento catalán realiza una fuerte campaña antisocialista, colaborando de forma indirecta pero importante a la victoria de CiU. Una actitud política semejante contribuyó al triunfo de AP en las elecciones al parlamento autonómico gallego. Pero cuando la intervención de la CEOE se hizo más patente, llegando a una confrontación directa con la izquierda y en especial con el PSOE, fue en la campaña de las elecciones autonómicas de Andalucía en mayo

¹⁴ *Ibid.*, p. 5.

¹⁵ *Memoria 1981*, Madrid, CEOE, 1982, p. 15.

de 1982. En esta ocasión el PSOE consiguió que la Junta Electoral Central prohibiera la campaña de la Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA) dado que, según la resolución de la Junta, la CEA no era una organización legitimada para hacer campaña electoral. Esta prohibición y la victoria socialista en las elecciones, si bien atemperó las injerencias políticas de la CEOE, reforzó su convencimiento de la necesidad de articular «la gran derecha» como alternativa al socialismo. A partir de ese momento contribuyó aún más a acelerar la crisis y la descomposición final de UCD ¹⁶, rechazando de este modo «una alternativa de derecha moderada, instalada además en el poder y que ha animado un partido de masas que absorbe voto interclasista, en favor de un bloque no solamente de derecha autoritaria, sino que ha mostrado escasa capacidad de movilizar el voto popular» ¹⁷.

En materia económica la actividad de la CEOE se dirigió, desde la voluntad permanente de defensa de la economía de mercado, que se manifestó especialmente durante el proceso de redacción de la Constitución, hacia la denuncia de los problemas derivados de la crisis y la crítica de las políticas económicas gubernamentales.

La crisis económica, en general, se ve aunque sus documentos contienen análisis distintos según el momento en que se producen, como una consecuencia de la crisis energética, la aparición de nuevos países industrializados con bajos costes salariales y los profundos cambios en la tecnología aplicable.

En relación con los problemas de la economía española y con las críticas de las políticas económicas gubernamentales hay una serie de temas que casi siempre están presentes en sus informes y en las intervenciones de sus dirigentes. Se denuncia con especial énfasis una política fiscal que «penaliza el ahorro y la inversión privada y que sólo favorece el constante crecimiento del gasto público improductivo», «un excesivo, injustificado e insoportable crecimiento del gasto público corriente o improductivo», el crecimiento de los costes de la Seguridad Social «que soportan las empresas en un 76 %, constituyendo un insoportable impuesto al empleo y una enorme carga para la competitividad de las empresas», el crecimiento del coste del crédito provocado por «la insoportable presión del déficit del presupuesto del Estado y por una política ineficaz de liberación de los intereses del dinero», una política de comercio exterior «insuficiente y poco realista, sobre todo en el apoyo decidido a nuestras exportaciones», «una considerable y alarmante ineficacia de la Administración Pública —Central y Local—, cuya reforma debería considerarse como absolutamente prioritaria» y «un excesivo coste salarial» ¹⁸.

La integración de España en la CEE es considerada por la CEOE como positiva, pero no deja de mostrar sus temores especialmente en dos informes ¹⁹

¹⁶ C. HUNEUS, *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*, Madrid, CIS, 1985, p. 368.

¹⁷ S. AGUILAR, «El asociacionismo empresarial en la transición post-franquista», en *Papers*, núm. 24, Barcelona, 1985, p. 76.

¹⁸ *Discurso del Presidente a la Asamblea Electoral*, Madrid, CEOE, 1981, p. 15.

publicados en febrero y diciembre de 1981 sobre la posible incidencia distorsionante de determinados aspectos sectoriales de la integración y los riesgos de que ésta se realice con excesiva rapidez.

La alternativa de política económica que ofrece la CEOE para resolver estos problemas, causados, según su Presidente, por «una política económica equivocada y por una excesiva inhibición de los Gobiernos y de las fuerzas políticas»²⁰, se basa sobre todo en medidas de reactivación de la economía y en incentivos fiscales que tienen un carácter proteccionista, a pesar de la denuncia en alguna ocasión del «paternalismo del régimen anterior».

La presión sobre la política económica gubernamental se hace mucho más intensa en 1980, inmediatamente antes de que se decidiera a apoyar la operación política de «la gran derecha». Ese año lanza una gran campaña para dar a conocer sus «contraprogramas» de política económica que no sólo se dirige al gobierno, sino también a la sociedad española. Al mismo tiempo, la CEOE interviene de forma abierta en el cese de Abril Martorell, vicepresidente del Gobierno para asuntos económicos.

El sistema de relaciones laborales fue otra de las cuestiones que mereció más la atención de la organización empresarial durante la transición. Interesa resaltar aquí que, si bien el objeto principal de la CEOE fue siempre el diseño de un sistema que mantuviera o hiciera más favorable a sus intereses económicos básicos la correlación de fuerzas existente, su actividad y reivindicaciones en este aspecto también buscan aglutinar y cohesionar a los diferentes sectores empresariales, condicionar el mapa sindical y reforzar su papel de interlocutor social mediante una mayor legitimidad del empresario y de la actividad empresarial ante la sociedad.

Por ello presionó para establecer un marco juricolaboral de corte liberal que proporcionase una mayor seguridad jurídica y economicosocial al empresario, regulando las cuestiones básicas en esta materia, como la negociación colectiva y los conflictos, la huelga y el cierre patronal, y permitiera el despido libre, o, al menos, una mayor flexibilidad de ajuste de plantillas. La CEOE insistió especialmente en esta última cuestión dado que, según ella, uno de los problemas más graves de la empresa y de la economía española era la rigidez de las plantillas, y los elevados costes de las nóminas y de las indemnizaciones en la resolución de contratos de trabajo. Pero la CEOE también es consciente de que el sistema de relaciones laborales debe propiciar un clima laboral responsable y distendido si se quiere reducir la conflictividad y aumentar la producción. De ahí que, desde el principio, comprenda la necesidad de que exista un sindicalismo «fuerte y representativo», que garantice el cumplimiento de los pactos sociales.

¹⁹ *La empresa española ante la adhesión del Mercado Común*, CEOE, febrero y diciembre, 1981.

²⁰ *Discurso del Presidente...*, ob. cit., p. 16.

13. El funcionamiento de las instituciones

JOSÉ CAZORLA PÉREZ
AGUSTÍN RUIZ ROBLEDO

I. Introducción

A partir de los años sesenta, las bases de la convivencia entre los españoles, lo que en definitiva constituía su *cultura política*, habían cambiado decisivamente. La modernización económica que los «tecnócratas» introducen en el viejo sistema autárquico franquista, va mucho más allá de lo que sus promotores supusieron y deseaban, y toda una generación de jóvenes españoles —y, en menor proporción, otros de mayor edad— empezaron a compartir un sistema de valores basados en la tolerancia, la moderación, el rechazo a la violencia como medio de imponer el disenso y, en definitiva, lo que caracteriza a los principios en que la democracia se asienta en los países occidentales avanzados.

Éste fue el verdadero *cambio*, que desde un nuevo techo cultural, y frente a la pertinacia del régimen franquista, propició en su momento el cambio político ocurrido a partir de 1976. No hay que negar que a ello contribuyeron los intereses del capital modernizante, que ya encontraba en el propio régimen un rígido obstáculo a sus intentos de incorporar al país a las orientaciones de un sistema internacional politicoeconómico, adecuado a sus nuevas exigencias. A ello con-

tribuía igualmente el temor a que el retraso del «cambio» produjese un fuerte incremento de las fuerzas de extrema izquierda, que hubiera dificultado mucho tales intentos.

Por supuesto, a finales de los años setenta subsistían —incluso si el viejo régimen había ya desaparecido— abundantes restos de autoritarismo, particularismo, clientelismo, tribalismo, adscripción, rechazo a la cooperación, recurso a la violencia y otros anacrónicos, de los que la extrema derecha y la organización ETA eran y son (hoy en menor proporción) todavía los más señeros ejemplos. Lo decisivo, sin embargo, es que estos residuos culturales periclitados fueron interiorizados y protagonizados por minorías, y no ya por la mayoría de los españoles. También se han resistido a desaparecer considerables diferencias entre los españoles en renta, empleo y educación, que sólo muy lentamente se están reduciendo.

Es ahora pertinente recurrir al modelo propuesto por Morlino (1973), para explicar —vinculadas estrechamente a la nueva cultura política española— las otras dos condiciones que determinaron nuestra estabilidad posterior: la legitimidad y la eficacia decisoria. Por un lado, fuertes proporciones de españoles consideraron al sistema surgido de las elecciones de 1977 y de la Constitución de 1978, como merecedor de su apoyo, por encima de cualquier otro. Apoyo que hoy se mantiene sin variaciones apreciables.

Por otra parte, las más importantes instituciones del nuevo régimen fueron capaces de adoptar las decisiones necesarias para responder a los retos políticos que la transición les planteó. En este punto radica el principal eje del presente trabajo, es decir, la manera en que el funcionamiento de las instituciones consiguió hacer frente simultáneamente a las dificultades derivadas de la pesada herencia procedente del franquismo, a la rápida evolución de los acontecimientos, a las expectativas económicas y políticas de la población, que por fin encontraban cauce, y a las presiones de las distintas fuerzas políticas —emergentes o subyacentes— cada una de las cuales tenía objetivos antagónicos con las otras, o que al menos diferían mucho entre sí. El precio que se pagó por ello fue desde luego alto, pero el resultado mereció la pena. Y una parte de dicho precio ha sido justamente un apreciable deterioro en la valoración popular de la actuación de ciertas instituciones básicas en toda democracia.

Debemos señalar que la coincidencia en este volumen del presente trabajo con otros, que se ocupan específicamente de algunas de estas instituciones, nos obliga lógicamente a concentrarnos en las restantes, de evidente relevancia, por supuesto, pero limitándonos según lo previsto al período 1979-1986, y a hacer referencias sólo de pasada a momentos anteriores o a las que son objeto de otros estudios.

Antes de entrar en el análisis específico de las instituciones objeto de nuestra atención, conviene partir de la base común de la evolución del apoyo del pueblo —en cuanto depositario de la soberanía nacional— al sistema en cuanto tal, con arreglo a la amplitud e intensidad de dicho apoyo, que denotan el grado en que éste queda legitimado.

II. El apoyo al sistema democrático

Vamos a utilizar como base frecuente de los razonamientos y afirmaciones posteriores una encuesta efectuada por el CIS en noviembre de 1985, coincidente con el décimo aniversario del fallecimiento del general Franco, y cuando el transcurso temporal permitía suficiente reposo y perspectiva en las valoraciones. Dicha encuesta, en base a una muestra en todo el país de 2 500 personas, no es más que una entre las muchas efectuadas por el CIS u otras entidades públicas o empresas privadas (alguna de las cuales usaremos también), pero por haberse realizado al final del período que estamos considerando y por las otras razones apuntadas, será utilizada preferentemente (CIS, *Estudios y Encuestas*, núm. 3).

Según manifestó una gran mayoría de respondentes, ante la muerte de Franco la solución política más deseada era una salida democrática a la situación existente de «equilibrio inestable», con carácter de reforma, o más rápida, de ruptura. Los partidarios de esta última o, por el contrario, del continuismo franquista, eran minorías de encuestados. Más de la mitad del total de éstos opinó que la decisión de Suárez de iniciar la transición hacia un régimen democrático fue porque «las fuerzas políticas y la presión de la calle le obligaron» y no «porque quiso» (sólo 13 %). Esta extendida percepción popular corrobora nuestra hipótesis de que el «techo» cultural de nuestro país había venido cambiando desde los años sesenta hacia una aceptación cada vez mayor de la democracia como sistema y de la tolerancia como valor.

Entre las personalidades, grupos sociales y partidos cuya actuación fue más importante durante la transición, destacan por este orden el Rey y Suárez, los obreros, UCD, PSOE, Felipe González y los estudiantes e intelectuales. Menor importancia se confirió a la Iglesia, los militares o Fraga. Tres de cada cuatro entrevistados opinaron que la forma en que se llevó a cabo la transición constituye un motivo de orgullo para los españoles, y dos tercios de aquéllos consideraban que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. Porcentajes similares de encuestados han venido repitiendo este último criterio desde 1977 hasta la actualidad en muy diversos sondeos.

De las opiniones recogidas hasta aquí, se deduce la sólida base con que cuenta el actual sistema político español y su consiguiente legitimación popular. Una vez dejado en claro este imprescindible fundamento de nuestra exposición, hay que pasar a comprobar hasta qué punto las instituciones que conforman nuestra democracia han actuado correctamente, ateniéndose a las funciones que les fijaba la ley. E igualmente, en qué medida la opinión pública ha juzgado tal actuación. Entre ambas perspectivas puede haber —y de hecho, como veremos, en ciertos casos ha habido— considerables diferencias. Parece lógico empezar por la Corona, como institución que encabeza formalmente la pirámide de los poderes del Estado.

III. La Corona

El artículo 1.3 de la Constitución no sólo instaaura una determinada forma de Jefatura del Estado, sino que (según López Guerra), consagra una forma política del Estado mismo, en que el papel central en el sistema político corresponde al Parlamento, quedando el Rey en un lugar simbólico. En consecuencia, la Jefatura del Estado corresponde a la Corona y el Rey, la persona física que ejerce las funciones, es su titular. Su legitimación procede de haber sido aceptado expresamente por el depositario de la soberanía, el pueblo, pero la Corona se atribuye —como apunta Torres del Moral— al heredero de la dinastía «histórica» (art. 57.1 de la Constitución).

Ahora bien, junto a esta legitimidad, opera otra, como ya hemos comentado, derivada de la *eficacia* de la institución para el funcionamiento del sistema político. Entra aquí en juego el principio que Walter Bagehot expresara en su inmarcesible *La Constitución inglesa*: «La Corona hace mucho más de lo que parece que hace».

En este sentido, ciertas actuaciones de don Juan Carlos han sido en realidad muy visibles, y comentaremos las más salientes que fundamentaron ante el pueblo esa base de legitimación en virtud de la eficacia. Pero aquél ha tomado también con el tiempo conciencia de que el principio enunciado por Bagehot resulta muy cierto en el caso del Rey de España, en circunstancias menos aparentes. Y ello pese, en primer lugar, a lo que podrían ser interpretaciones restrictivas del artículo 56.1, cuando dice que «ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes». En segundo lugar, a pesar también de la adjetivación de la Monarquía como «parlamentaria» (lo que impide que entre en conflicto o límite las decisiones de los representantes del pueblo). Y en tercer lugar, igualmente, a que al tener que ser refrendados casi todos sus actos de relevancia política, gran parte de la actividad real sea o parezca ser la de manifestar la voluntad de otros órganos y no la suya propia.

Las funciones del monarca, que no podemos entrar a detallar aquí, pueden agruparse en dos categorías, según traigan causa de ser el símbolo de la unidad y permanencia del Estado, o de ser quien «arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones». Podría añadirse una tercera categoría, correspondiente a las funciones derivadas de ostentar la más alta representación del Estado, o bien incluirla en la primera de aquéllas.

Destaca en este punto, entre otras funciones, la de sancionar y promulgar las leyes, ante las que carece de poder de veto. Ni siquiera podría negarse a firmar una ley supuestamente anticonstitucional, dado que el juicio al respecto corresponde al Tribunal Constitucional. De aquí que con buen criterio, el actual titular de la Corona haya desoído las peticiones que esporádicamente le han presentado algunos grupos, para que no sancionase algunas leyes (especialmente la LO 9/1985, la famosa Ley de Despenalización del Aborto).

Precisamente es a nuestro juicio también el Tribunal Constitucional el verda-

dero árbitro de las instituciones, disintiendo pues de aquellos autores que han pensado que el precepto antes citado podría interpretarse extensivamente como una gran competencia regia que le otorgaría en forma implícita un amplio campo de funciones. Más bien estamos con quienes piensan (Menéndez Rexach, Aragón, Álvarez Conde) que se trata de una función «difuminada», carente de facultades que permitan desempeñarla realmente. Más bien cabría atribuir al Rey una *auctoritas*, una capacidad de influencia, que se ve respaldada por el auténtico derecho subjetivo que tiene a ser informado de los asuntos de Estado (art. 62.g).

Sólo cabe encontrar una competencia propia del Rey: proponer al Congreso el candidato a Presidente del gobierno, en que posee una capacidad de decisión exclusiva, con un margen de maniobra dependiente del resultado de las elecciones. Margen desde luego mínimo en el caso de un partido con mayoría absoluta, pero más amplio ante posibles coaliciones capaces de lograr el voto de investidura.

Especialmente difícil es concretar una última atribución que otorga el artículo 62 al Rey: el mando supremo de las Fuerzas Armadas, difícil de clasificar en cualquiera de los dos grandes grupos que distinguimos en sus funciones. Desde luego, tiene un amplio carácter simbólico, pero la palabra *mando*, y la propia tradición histórica hacen difícil reducirlo a algo tan nominal como cuando se administra justicia «en nombre del Rey» (art. 117.1). Una interpretación sistemática de la Constitución permite rechazar lo que nunca puede significar *mando*: ni la potestad legislativa, que es exclusiva de las Cortes en esta materia (art. 66.1, en relación con el 149.1.3), ni la dirección de la Administración militar y la defensa del Estado, que están reservadas al gobierno (art. 97).

Pero, ¿le queda al Rey alguna otra facultad tangible y no meramente nominal? La cuestión, lejos de ser puramente abstracta, tiene unas consecuencias prácticas inmediatas, muy especialmente porque permite resolver en términos jurídicos la actuación de don Juan Carlos I en la noche del 23 de febrero de 1981, en que impartió órdenes directas sin el correspondiente refrendo.

Ignacio de Otto nos ha legado la respuesta correcta: ante el dilema de elegir entre el absurdo de decir que esa actuación para salvar la Constitución fue inconstitucional, y la impotencia de argumentar que sus actos fueron anormales porque la situación era anormal, y que nada en definitiva puede decir la ciencia jurídica, Otto retoma la idea de un *poder de reserva* que consiste en una potestad, no una competencia, que permite al Rey suplir por entero el funcionamiento de las instituciones en casos muy excepcionales. En éste, cuando las instituciones no podían, por imposibilidad física, expresar su voluntad. Lo cual no significa que pueda impartir órdenes militares directamente en situaciones normales.

Es evidente que la actuación del Rey en el 23-F no sólo fue decisiva para el futuro del sistema político español, sino para marcar —desde la *auctoritas*— a una serie de instituciones cuáles eran sus límites, y por tanto el verdadero papel que en lo sucesivo les correspondería en aquél; entre ellas señaladamente a las Fuerzas Armadas, incluida la Guardia Civil. Este significado ha sido percibido en forma más o menos manifiesta por el pueblo español, una gran mayoría del cual adoptó a partir de aquel momento una actitud de franco apoyo —cuando no

de admiración— hacia la persona de don Juan Carlos. Volveremos sobre este punto, pero es preciso retroceder cronológicamente hasta 1975, aunque sólo sea para situar los hechos en su debido marco inicial.

Preciso es recordar que ya el 22 de noviembre de 1975, en el discurso ante las Cortes, reunidas para su proclamación como rey, don Juan Carlos omitió toda referencia a la guerra civil, al Movimiento, y a otros tópicos usuales (casi obligados) hasta el momento. Por el contrario, se refirió en cinco ocasiones a «una nueva etapa histórica», «cambio generacional», «necesidad de perfeccionamientos profundos» y «búsqueda de nuevas soluciones». Los sustantivos más reiterados fueron «pueblo», «justicia», «libertad» y «Corona». Insistió en que «los españoles somos europeos» y se refirió a la responsabilidad de orientación «del mundo del pensamiento, de las ciencias, de las artes y de la técnica». Pero su especial sensibilidad a ciertos temas se manifestó —y desde entonces fue para muchos fuente de esperanza— al referirse a la necesidad de reconocer «las peculiaridades regionales, como expresión de la diversidad de pueblos que constituyen la sagrada realidad de España. El Rey quiere serlo de todos a un tiempo y de cada uno en su cultura, en su historia y en su tradición». Prueba de que estas palabras no eran una mera expresión de buenos propósitos la tenemos en el hecho de que siendo aún Príncipe (en funciones de Jefe del Estado), se había publicado el 15 de noviembre el Decreto 2929/1975, cuyo propósito era amparar y respetar las lenguas regionales, a las que se definía como «patrimonio de toda la nación».

Pero el sendero que iniciaba el nuevo Rey empezó a manifestarse más claramente aún, cuando dos semanas después de la muerte de Franco, consigue que el Consejo del Reino elija como su Presidente y de las Cortes, a su hombre de confianza y antiguo preceptor, Torcuato Fernández Miranda. En una entrevista concedida a *Newsweek*, en abril de 1976, el Rey comete la *imprudencia* calculada de calificar a Arias, presidente del gobierno, como *an unmitigated disaster*. La evidente imposibilidad de que éste fuese capaz —o tuviese voluntad— de efectuar una apertura hacia la democracia hizo que el Rey le manifestase su descontento, forzando su dimisión. Junto con su actuación el 23-F, tal vez fuese ésta la más decisiva para el logro y consolidación de un nuevo sistema político, y desde luego ambas fueron las más *visibles*.

Al situar, con la eficaz ayuda de Fernández Miranda, a Suárez como nuevo presidente del Gobierno (julio de 1976), el Rey inicia el desmontaje del viejo régimen, que culmina en la aprobación de la Ley para la Reforma Política, en noviembre de aquel mismo año. En forma mucho menos aparente pero también esencial, Juan Carlos I influyó personalmente sobre muchos procuradores en Cortes para que aceptasen y apoyasen la aprobación de dicha Ley.

Tales actuaciones se han sucedido en años posteriores en numerosas ocasiones, no por desconocidas para el público menos importantes para la consolidación del sistema, tanto en su estructura interna, como en su relación con el exterior, en especial la CE. Preciso es decir, en fin, que el Rey ha mostrado una gran capacidad de integración en el sistema de fuerzas muy dispares, e incluso anti-monárquicas, que no por ello dejan de respetar su papel.

Resultado de todo ello es una imagen muy positiva de don Juan Carlos ante la opinión pública, hasta el punto de ocupar el primer lugar entre las personas e instituciones públicas, cuando en las encuestas se pide a los entrevistados que se las juzgue, como hemos visto anteriormente. Es claro, pues, que la eficacia de su comportamiento ha reforzado extraordinariamente la legitimidad de sus funciones, y aun de la institución misma que representa. Dicho de otro modo, *la persona ha prestigiado a la institución y no a la inversa*, como ocurrió con tantos de sus predecesores. No se puede olvidar que entre 1868 y 1931, España expulsó a tres monarcas, y que el largo paréntesis de la dictadura tampoco sirvió para prestigiar a la institución.

La cuestión radica, pues, en el futuro de la Corona. Bastante más de la mitad de los respondientes de numerosas encuestas vienen afirmando que la Monarquía «está enraizada en la tradición y la historia española», y que «garantiza el orden y la estabilidad»; ahora bien, porcentajes similares afirman a la vez que «todo depende de cómo sea el Rey». Respuesta impensable en un país —como Gran Bretaña, por ejemplo— en que la institución se encuentra verdaderamente arraigada. Pensamos que sólo el transcurso del tiempo puede consolidarla como tal, independientemente de sus incumbentes, a través de una sucesión de monarcas que, como el actual, sepan estar a la altura de su papel histórico.

IV. Las Cortes Generales

Las Cortes Generales, como cualquier Parlamento democrático, poseen un papel central en el sistema político español. Así lo reconoce la Constitución en no pocos artículos (1,3; 59,2; 66, etc.). Como ya escribiera Kelsen en su *Esencia y valor de la democracia*, la existencia de una democracia moderna depende de «si el Parlamento es un instrumento útil para resolver las necesidades sociales de nuestra era». Y es que, más allá de su tan discutida crisis y de su paulatina pérdida real —que no jurídica— de funciones, lo cierto es que todavía no se ha encontrado una manera mejor de legitimar un sistema representativo.

Comparte este criterio la opinión pública en nuestro país, que reiteradamente, y con proporciones sostenidas de unas tres cuartas partes de los respondientes a diversos sondeos de opinión, viene estimando que el Parlamento «es necesario» (actividad especialmente difundida entre menores de 40 años, de izquierda moderada y con estudios de bachillerato o superiores). Porcentajes de sólo un 10 % aproximadamente valoran como «mala» o «muy mala» la labor de las Cortes, si bien la mitad suelen calificarla de «regular» y aproximadamente un 30 % de «buena». Como vemos, los entrevistados emiten juicios en general favorables a la institución parlamentaria, pero es evidente que en ellos influye su percepción de otras instituciones, íntimamente relacionadas con aquélla, como son los partidos políticos. La opinión en torno a éstos, y aun sobre la mayoría de quienes se dedican a la política, es por término medio muy negativa, ocupando el lugar

más bajo entre todas las instituciones, lo que inevitablemente repercute en las propias Cortes.

Como agudamente ha señalado J. R. Montero, el tipo de apoyo que reciben por parte de los españoles es más bien «difuso», y similar al de «sistemas políticos caracterizados por su estabilidad democrática y su tradicional solidez interna (...)». De hecho, los españoles no percibieron bien la importancia del papel específico de las Cortes durante la transición y el primer período de consolidación democrática», influidos además por la ineficacia y la incapacidad decisional de los gobiernos de UCD. Paradójicamente, «las mayores valoraciones positivas se producen cuando las Cortes pierden de hecho protagonismo en beneficio de un Gobierno apoyado en una mayoría absoluta, que por ello las relega al papel secundario de órgano de ratificación de sus decisiones». Datos del CIS, en fin, así lo confirman, al opinar casi la mitad de los entrevistados que «el Congreso está excesivamente supeditado al Gobierno» y que «la mayoría absoluta del PSOE impide un mayor protagonismo del Congreso», frente a sólo el 19 %, que estima que «lo hace más eficaz».

Aún a riesgo de caer en un esquematismo excesivo, podemos estudiar el funcionamiento de las Cortes, distinguiendo entre dos perspectivas: *ad intra*, sobre sí mismas, analizando su composición y organización interna, y *ad extra*, estudiando sus funciones en el sistema político.

No es posible entrar aquí en el detalle de la normativa en torno a la composición de las Cámaras. Baste decir que tras la constitución de las 17 Comunidades Autónomas, el Senado contó en la II Legislatura con 208 senadores *provinciales* y 46 *autonómicos*. En cuanto al Congreso de Diputados, la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General (aprobada casi por unanimidad), fijó en 350 su número, tal como lo había hecho también el Real Decreto-Ley 20/1977 sobre normas electorales. Se cumplían así no sólo los preceptos generales de la Constitución al respecto (arts. 68 y 69), sino de hecho, lo que cabría denominar la *inercia* del legislador en la regulación de los sistemas electorales.

En este sentido, una mayoría de entrevistados se ha mostrado reiteradamente crítica con la función básica de diputados y senadores, manifestando que «representan poco o nada los intereses de las personas que los eligieron», lo que numerosos autores han atribuido al sistema de listas cerradas y bloqueadas en uso. Sin que esto deje de ser cierto, no lo es menos que también influyen en tal actitud colectiva otros factores, como los efectos de los medios de masas, la inexperiencia de muchos políticos durante la transición, la mayor proximidad de la actividad de los representantes de otras instituciones, en particular los ayuntamientos, y otros que no es posible detallar aquí.

La cuestión más relevante en torno a la adquisición de la condición de diputado en el período 1979-86, fue indudablemente la derivada de la negativa de los diputados de Herri Batasuna a jurar la Constitución según lo exigido por el artículo 20.1.3 del nuevo Reglamento del Congreso (1982). Desde el punto de vista jurídico, la polémica se saldó con la Sentencia del Tribunal Constitucional 101/1983, de 18 de noviembre, que determinó que «la exteriorización del deber

positivo de acatamiento contenido en la Constitución para los titulares de los poderes públicos», no supone necesariamente una adhesión ideológica ni una conformidad total, «dado que también se respeta la Constitución en el supuesto extremo de que se pretenda su modificación por el cauce establecido en los artículos 166 y siguientes». Por ello, los parlamentarios de HB juraron la Constitución ante la Junta Electoral Central, si bien añadieron a la fórmula reglamentaria el inciso «por imperativo legal».

La Sentencia 90/1985 del Tribunal Constitucional estableció, frente a la práctica denegatoria primera de las Cámaras, que los suplicatorios para procesar a un parlamentario deben concederse siempre, salvo si se aprecia que la vía penal es «utilizada con intención de perturbar el funcionamiento de las Cámaras o alterar la composición que a las mismas ha dado la voluntad popular». La doctrina ha criticado unánimemente, por su parte, la extensión a los procesos civiles seguidos a los parlamentarios, de la prerrogativa establecida en la Ley Orgánica 1/1982 de protección del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen. Prerrogativa que requiere la previa autorización del Congreso o el Senado, y que hay fundados motivos (STC 243/1988, de 19 de diciembre), para creer que será declarada inconstitucional próximamente por el TC.

Incide todo esto en la ya extendida opinión relativa de que no sólo la inmunidad constituye —como ya dijera Pérez Serrano hace medio siglo— una reminiscencia histórica, sino también de que la soberanía parlamentaria no podía someterse a ningún control judicial. No se trata sólo de que los productos de las Cortes, las leyes, queden ahora sometidos al control del TC, sino también sus actos internos. Si bien esto último únicamente cuando se les «imputa haber ocasionado una concreta vulneración de derechos fundamentales» (STC 161/1988, de 20 de septiembre).

La *dirección y gobierno* de las Cámaras es atribuida por el artículo 72 de la Constitución a la Mesa y al Presidente, los respectivos reglamentos han añadido a estos órganos las importantes Juntas de Portavoces, observándose en la práctica una cierta especialización; mientras la Mesa se encarga de la dirección burocrática y administrativa de su respectiva Cámara, la Junta de Portavoces se dedica a la dirección *política*.

Pasando ahora a las funciones del Parlamento, según la conocida clasificación de Bagehot cabe distinguir cinco grupos: representativas, legislativas, de creación y soporte del gobierno, de control y económicas y presupuestarias. Aunque los sistemas de la democracia parlamentaria han cambiado profundamente, esas funciones siguen vigentes y son reconocidas a las Cortes Generales por la Constitución.

De entre ellas, la función de creación y soporte del gobierno se destaca de forma contundente: como en cualquier Parlamento moderno, la división entre el poder legislativo y el ejecutivo no es tanto una división de poderes como de funciones; de tal forma que el control del poder político se basa más en la dicotomía gobierno/oposición, que en la ya decimonónica gobierno/Parlamento. La adhesión ideológica, la disciplina de partido, las listas cerradas y bloqueadas y

los grupos parlamentarios tienen mucho que ver con esa nueva división. Por eso, no suenan exageradas las palabras de Jordi Solé y Miguel A. Aparicio: los diputados y senadores del grupo mayoritario «no tienen, en realidad, otra función que la de asegurar la mayoría numérica de su partido en cada Cámara».

Por esta razón y por el predominio de los líderes, las elecciones generales se parecen cada vez más a unas elecciones directas a la Presidencia del Gobierno, en las que los diputados vienen a desarrollar, *servata distancia*, un papel similar al de los compromisarios en los EE UU; ratificar con su voto al candidato al que previamente se habían comprometido a votar y al que le deben su elección. No es una prueba baladí el resultado de las encuestas sobre el grado de conocimiento de los políticos por el pueblo. Resulta insignificante, estadísticamente hablando, el número de personas que sabe el nombre de sus representantes provinciales en las Cortes, al par que los líderes nacionales son ampliamente conocidos.

Así, pocas sorpresas hubo en las dos investiduras que tuvieron lugar tras las dos elecciones celebradas en el período aquí estudiado; en ambas fue elegido el candidato del partido más votado. Ciertamente en 1979 Suárez necesitó pactar con diversos grupos para obtener la mayoría absoluta, mientras que en 1982 González la consiguió directamente. La sorpresa, por el contrario, surgió en la nunca bien explicada dimisión de Suárez el 29 de enero de 1981. La posterior elección de Calvo Sotelo se produjo tras un fracaso en la primera votación (se requería la mayoría absoluta, y obtuvo 169 votos en favor, 158 en contra y 17 abstenciones). Lo logró en la segunda, ya que tras la *interrupción* de Tejero consiguió 186 votos a favor, por 158 en contra. Igualmente el máximo instrumento de control del Parlamento sobre el gobierno, la moción de censura, fracasó jurídicamente la única vez que se presentó en el período estudiado, si bien fue un éxito político completo del partido que la interpuso, el PSOE, pues logró transmitir a la sociedad la soledad del gobierno de Suárez en mayo de 1980.

La labor legislativa de las Cortes Generales ha sido ingente desde 1979: sólo en la primera legislatura se aprobaron 268 leyes (27 de ellas orgánicas) y 81 tratados y convenios internacionales. En la segunda, el número de leyes ordinarias descendió a 170, subiendo en cambio las orgánicas a 41, aumento al que sin duda contribuyó la mayoría absoluta que el PSOE obtuvo en las elecciones de octubre de 1982. Desde la regulación del matrimonio en el Código Civil hasta el derecho penal aeronáutico; desde la enajenación de un Colegio hasta el cambio de nombre de la provincia de Oviedo, las Cortes han regulado una diversidad de materias imposible de resumir aquí. Por eso nos limitaremos a las leyes políticas, aquellas referidas a la organización de los poderes y al desarrollo de los derechos fundamentales, que las agruparemos según nuestro leal saber y entender, dando una visión sucinta de las que nos parecen más relevantes. Así fijado nuestro objetivo, podemos compendiar la legislación más importante de la siguiente forma:

a. Como ha escrito Capelletti, los poderes constituyentes democráticos de la segunda posguerra parecen sentir la necesidad de proteger la Constitución y los derechos fundamentales garantizados en ella frente a todos los poderes públicos,

incluyendo al legislador; encontrando en los Tribunales Constitucionales su mejor defensor. También nuestra Constitución establece este tipo de —en terminología schmittiana— «guardián» y el legislador ordinario se apresuró a aprobar la LO 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, modificado posteriormente —para suprimir el polémico recurso previo de inconstitucionalidad— por la LO 4/1985 de 7 de junio (y ya fuera del alcance temporal de este trabajo por la Ley Orgánica 6/1988, de 9 de junio).

b. El reto principal, la indudable piedra de toque, del proceso constituyente era, como reconoce toda la doctrina, la distribución territorial del poder político. La sustitución del desprestigiado centralismo por otra forma de organización del Estado. Sabido es que la Constitución no realiza ella misma esta nueva organización, sino que establece la forma en que se puede efectuar y marca los límites de actuación de los entes autónomos. Se trate de una verdadera desconstitucionalización o de un marco en el que debe desenvolverse la fijación posterior del Estado autonómico (polémica que no nos interesa ahora), lo cierto es que la actividad del legislador ordinario es fundamental.

Pues bien, con no poca rapidez y relativo consenso —lleno de altibajos— las Cortes Generales han desarrollado lo que podríamos denominar el *segundo escalón* del proceso autonómico: la aprobación de los Estatutos de Autonomía. En efecto, las leyes orgánicas 2 y 3 de 18 de diciembre de 1979 aprobaron los primeros Estatutos —del País Vasco y Cataluña respectivamente— y comenzaron el *dibujo* del mapa autonómico, que se terminó con la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Castilla-León. De las 17 «normas institucionales básicas» merece destacarse sin duda la navarra ya que las Cortes, apartándose de los trámites seguidos para las demás y acogiéndose —no sin críticas doctrinales— a la disposición adicional primera de la Constitución, aprobaron por el procedimiento de lectura única, en lo que podría considerarse un reconocimiento tácito de su carácter «paccionado», la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA). A pesar del nombre, el Tribunal Constitucional no ha dudado de que su naturaleza sea la de un Estatuto de Autonomía (STC 16/1984, de 6 de febrero).

Para poder completar el mapa autonómico el legislador estatal debió aprobar otras normas: la Ley Orgánica 2/1980, sobre regulación de las distintas modalidades de Referéndum (ley de carácter general, pero aprobada para celebrar el referéndum de ratificación de la iniciativa autonómica en Andalucía), la modificación del párrafo cuarto del artículo 8 de esta Ley por la LO 12/1980, de 16 de diciembre (una auténtica ley medida pensada para que Andalucía pudiera acceder a la autonomía por la vía del art. 151) y la LO 13/1989, de 16 de diciembre, de sustitución en la provincia de Almería de la iniciativa autonómica. También fueron necesarias la LO 2/1982, de 6 de junio, por la que se autoriza la constitución de la Comunidad Autónoma de Madrid y la LO 5/1983, de 1 de marzo sobre la incorporación de Segovia a Castilla-León. Curiosamente, de las 22 leyes orgánicas que componen el *segundo escalón*, sólo esta última norma y su corres-

pondiente Estatuto fueron impugnados ante el Tribunal Constitucional, quien ratificó su adecuación a la Constitución (SSTC 89/1984, de 29 de septiembre; 100/1984, de 8 de noviembre y 99/1986, de 11 de julio).

Los distintos procedimientos seguidos en el acceso a la autonomía —aquí simplemente apuntados— desembocaron, atendiendo a la importancia de las competencias, en cinco comunidades de primer grado (el País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía y, en cierta forma, Navarra) y 12 de segundo. Si bien éstas podrían ampliar sus competencias mediante la reforma de sus Estatutos pasados cinco años (art. 148.2 CE). Sin embargo, la propia Constitución permite leyes de transferencia para ampliar las competencias (art. 150); autorización que se ha empleado con las Comunidades de Canarias y de Valencia (LL OO 11 y 12/1982, de 10 de agosto, respectivamente).

Los pactos autonómicos entre el PSOE y el gobierno de UCD de 31 de julio de 1981 tuvieron un papel fundamental en el desarrollo consensuado de lo que venimos llamando, sin ánimo de ser muy precisos, segundo escalón de la formación del Estado autonómico; pero, sin duda, fueron también el origen de un gran enfrentamiento: la LOAPA, que dividió a las fuerzas políticas entre las partidarias de «racionalizar» el proceso autonómico y las contrarias a una «lectura» restrictiva de la autonomía. El Tribunal Constitucional, ejerciendo encomiablemente su labor pacificadora, negó tanto el carácter de orgánica como de armonizadora y la Ley, con 14 artículos menos declarados inconstitucionales, se publicó como la Ley Ordinaria 12/1983, de 14 de octubre.

Para formar el *tercer escalón* del Estado autonómico las Cortes Generales tuvieron que aprobar un buen número de leyes, entre las que debemos señalar, muy en primer lugar, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) (modificada parcialmente, ya en la III Legislatura, por la LO 1/1989, de 13 de abril). Para completar la base financiera de las autonomías también se aprobaron las Leyes 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial y 30/1983, de 18 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades. Como casi todos los Estatutos habían previsto que esas cesiones serían individuales fue preciso aprobar una serie de Leyes cuyo único contenido era remitir la cesión de que se tratase a lo establecido en esa Ley 30/1983 (así, por ejemplo, la Ley 32/1983, de 28 de diciembre, de cesión de tributos a Andalucía).

Si la Ley 17/1983, de 16 de noviembre, de los Delegados del Gobierno de las Comunidades Autónomas, nos permite abrir con relativa facilidad el *cuarto escalón* de nuestra imaginaria pirámide, la proliferación de leyes aprobadas por las Cortes sobre las más diversas materias en las que se hace obligada referencia a las Comunidades Autónomas nos impide completarla exhaustivamente: desde la Ley 4/1980, de 4 de enero, del Estatuto de la Radio y la Televisión hasta la LO 2/1986, de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, es muy considerable el número de leyes que afectan al sistema de competencias dictadas bien directamente al amparo de los títulos competenciales del artículo 149.1 o simplemente de la competencia general de las Cortes para legislar (art. 66 CE). Quizá la más

importante desde la perspectiva del sistema competencial sea la Ley 7/1985, de 2 de abril, de las Bases del Régimen Local.

c. Capítulo aparte merecen dos leyes orgánicas que no solamente afectan a la distribución de competencias en el Estado autonómico sino a todo el derecho constitucional: nos estamos refiriendo, evidentemente, a las LLOO 10/1985, de 8 de agosto, de autorización para la adhesión de España a las Comunidades Europeas y 4/1986, de 26 de noviembre, por la que se autoriza la ratificación del Acta Única Europea.

d. Completan el desarrollo de la parte orgánica de la Constitución, entre otras, las siguientes normas: LO 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (a la que ya hemos hecho referencia más arriba); la LO 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular (que como la anterior tiene un carácter híbrido, pues es tanto una norma reguladora de las instituciones estatales como expresión del derecho a la participación política); la LO 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado; la LO 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar; la LO 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas; la LO 6/1985, de 1 de julio, del poder Judicial, etcétera.

e. Al menos 16 leyes orgánicas han desarrollado en las dos primeras legislaturas constitucionales el título I de la Constitución regulando *in totum* diversos derechos fundamentales (4 incorporadas a la Ley de Enjuiciamiento Criminal); a las que hay que añadir otras 10 leyes orgánicas de modificación parcial del Código Penal, en aplicación del artículo 25.1 de la CE. Por su transcendencia social —de la que no es pequeña prueba el hecho de haber sido impugnadas ante el Tribunal Constitucional— podemos destacar las siguientes: la LO 5/1980, de 10 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares, ley *ucedista*, posteriormente sustituida por la *socialista* LO 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación; y la LO 7/1985, de 1 de julio, de los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España; la LO 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

En el apartado de las garantías de los derechos fundamentales merecen destacarse, además de los diversos convenios internacionales ratificados por España y para lo cual fue necesaria la autorización de las Cortes, la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona y la LO 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo. También se ha ocupado el legislador estatal de la suspensión de estos derechos. Así, se aprobaron en la I Legislatura la LO 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio y la LO 11/1980, de 1 de diciembre, sobre los supuestos previstos en el artículo 55.2 de la Constitución. En la II Legislatura se sustituyó esta última por la LO 9/1984 de 26 de diciembre contra la actuación de bandas armadas y elementos terroristas y de desarrollo del artículo 55.2 de la Constitución (la STC 199/1987, de 16 de diciembre, declaró inconstitucionales buen número de sus artículos, por lo que fue derogada completamente por la LO 3/1988; si bien

incorporó su contenido no declarado inconstitucional, con ligeras variaciones, al CP y a la LECr).

El número de leyes ordinarias aprobadas por las Cortes en el período 1979-1986 que tienen su fundamento en este título I de la Constitución puede alcanzar fácilmente el centenar; porque la gran mayoría de las leyes terminan afectando, de una forma u otra, a los derechos y deberes de los ciudadanos. Dejando a un lado la abundante legislación tributaria, creemos que tres leyes ordinarias han obtenido una especial relevancia social: la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores (modificado por la Ley 32/1984, de 2 de agosto); la Ley 30/1981, de 1 de julio, por la que se modifica la regulación del matrimonio (la popular «Ley del Divorcio») y la Ley 48/1984, de 26 de diciembre, reguladora de la objeción de conciencia. Por su profundo impacto no queremos dejar de reseñar dos decretos-leyes, que aunque emanaron del gobierno, necesitaron la correspondiente convalidación del Congreso: el Real Decreto-Ley 2/1983, de 23 de febrero, sobre expropiación, por razones de utilidad pública e interés social, de los Bancos y otras sociedades que componen el Grupo «Rumasa, S. A.» (tramitado posteriormente como proyecto de Ley y convertido en la Ley 7/1983, de 29 de junio) y el Real Decreto-Ley 2/1985, de 30 de abril, sobre Medidas de Política Económica, adoptado por el gobierno del PSOE para —según su propio Preámbulo— «estimular el consumo privado y la inversión, a fomentar el empleo y a impulsar el sector de la construcción». En ella, entre otras cosas, se establecía la libertad de horario para los locales comerciales, la desgravación por la adquisición de viviendas, «cualquiera que sea su destino», y la supresión de la prórroga forzosa en los contratos de arrendamientos urbanos que se celebrasen a partir de la vigencia del Decreto-Ley.

V. El poder judicial

Toda la doctrina resalta cómo los constituyentes tuvieron especial cuidado en que la rúbrica «Poder Judicial» presidiera el título dedicado a la Administración de Justicia. Se trataba de poner de relieve tanto su independencia de los demás poderes como su singularidad (frente a la pluralidad de poderes legislativos y ejecutivos que la Constitución permite). El articulado, consecuente con estas premisas, fija unos principios básicos de la nueva administración judicial en sus dos principales aspectos: en el de la función judicial (unidad jurisdiccional, garantías e incompatibilidades de los jueces, etc.), y en el de gobierno propio (crea el Consejo General del Poder Judicial). Tampoco olvida la Constitución que todo poder público deber tener una legitimación democrática; por eso, proclama en su artículo 117 que la justicia emana del pueblo, y establece diversos cauces para la participación popular, como los Tribunales consuetudinarios, el jurado o la acción popular.

El legislador ordinario ha desarrollado el título VI de la Constitución en di-

versas leyes, entre las que destaca la LO 6/1985 del Poder Judicial. Sería tarea vana e imposible intentar aquí siquiera un resumen de esta inmensa Ley, que con sus seis libros, 506 artículos, 13 disposiciones adicionales, 34 transitorias y dos derogatorias, será durante muchos años, con toda seguridad, la ley más extensa aprobada por las Cortes Generales. Vamos pues a limitarnos a señalar muy brevemente aquellos aspectos que en ella nos parecen más relevantes para nuestro propósito.

El Consejo General del Poder Judicial se elegirá únicamente por las Cortes sin que sus doce miembros elegidos «entre Jueces y Magistrados» (art. 122.3 CE), lo sean por éstos, tal y como establecía la LO 1/1980. Tras una viva polémica pública, el Tribunal Constitucional admitió la constitucionalidad de esa regulación a pesar de ser «un sistema que tiene sus riesgos» (STC 108/1986, de 29 de julio).

La nueva planta de los Tribunales está formada (art. 26) por: 1. órganos unipersonales (juzgados de paz, de Primera instancia e Instrucción, de lo Contencioso-Administrativo, de lo Social, de Vigilancia Penitenciaria y los Juzgados Centrales de Instrucción). 2. órganos colegiados (Audiencias Provinciales, Tribunales Superiores de Justicia, Audiencia Nacional y Tribunal Supremo). Posteriormente, la LO 7/1988 estableció los juzgados de lo Penal, para cumplir con la doctrina del TC, que exige que el órgano que efectúa la instrucción sumarial no puede fallar el mismo caso. A su vez, la Ley 38/1988 ha concretado la planta y demarcación de cada uno de los Tribunales enumerados, lo que ha conducido a modificaciones internas de los mismos así como de bastantes de sus competencias.

La LOPJ establece el acceso a la «carrera judicial» (art. 122) mediante el sistema tradicional de oposición libre entre licenciados en Derecho, o bien a través de concurso entre juristas de reconocido prestigio, nuevo procedimiento, antes sólo aplicado al TS. El estatuto jurídico de los miembros de la carrera judicial está fijado en la LOPJ siguiendo los principios marcados en la Constitución: inamovilidad, responsabilidad, sometimiento sólo al imperio de la ley, prohibición de pertenecer a partidos y sindicatos, pero no a asociaciones profesionales, abundantes incompatibilidades, etc. Se mantiene el antejuicio para exigir la responsabilidad penal de jueces y magistrados (art. 410), el cual en efecto se ha aplicado en varios casos que además alcanzaron gran notoriedad pública. Se establece igualmente la posibilidad de elección directa o indirecta para cargos políticos, pasándose en tal caso a la situación de «servicios especiales» (regulación que ofrece dudas sobre su constitucionalidad).

En cuanto al jurado, la doctrina ha criticado unánimemente a la LOPJ, la cual remite el tema a una ley posterior que deberá ajustarse a los principios generales fijados en ella. En el fondo, lo que aquí se revela es la voluntad del legislador de retrasar —quizá *ad calendas graecas*— el desarrollo del artículo 125 de la Constitución mediante una norma retórica, pues a poco que se examinen sus principios veremos que son de extraordinaria vaguedad.

La nueva regulación que afecta profundamente, como vemos, a la Administración de Justicia, no ha evitado sin embargo un considerable deterioro en su consideración pública, al que es preciso dedicar un comentario, siquiera mínimo.

Frente al apoyo «difuso», a que ya nos hemos referido, del Parlamento ante la opinión pública, diversos sondeos atribuyen una estimación realmente baja de la labor y funcionamiento de la Administración de Justicia ante aquélla. Así, por ejemplo, según Díez Nicolás, en 1986 los Tribunales (con la excepción del TC), sólo alcanzaban una puntuación media de 4,3 sobre un máximo teórico de diez puntos, quedando en penúltimo lugar entre todas las instituciones, salvo los partidos políticos, que no pasaban de 3,8 puntos. Tales sondeos se hacen en el fondo eco de los frecuentes comentarios que —desde finales de los años setenta— vienen reiteradamente apareciendo en los medios de comunicación en torno a la «ineficacia» de la Administración de Justicia.

Pero no es sólo el «hombre de la calle» quien observa críticamente la actuación de aquélla, sino los propios profesionales del Derecho. En un estudio que —a petición del Colegio de Abogados de Granada— efectuamos en 1986 sobre una muestra de 358 miembros de dicho Colegio, respecto a diversos temas profesionales, se introdujeron una serie de preguntas en torno a su perspectiva de la Administración de Justicia. Pues bien, ni uno solo de aquéllos calificó de «muy satisfactorio» su funcionamiento; sólo dos lo consideraron «satisfactorio», trece lo entendieron como «normal», y el resto (96 %) dijeron que era «insatisfactorio» o «muy insatisfactorio». Esta actitud, por supuesto, no es peculiar de los letrados de dicho Colegio. En una encuesta similar efectuada entre los de Zaragoza en 1982, más de un 60 % se manifestó también críticamente. Más aún: sólo un 10 % de los abogados granadinos admitió que los Tribunales funcionan «con absoluta independencia»; una mayoría (62 %) opinaba que lo hacían «según los casos y materias».

Cabría aportar aquí algún criterio profesional que contribuyese a explicar tales actitudes, tanto del público en general como de los propios hombres del Derecho. J. J. Toharia, en su libro *Pleitos tengas...* (1987), señala que, frente a la visión predominante en los británicos del juez, como totalmente independiente, en Francia y España sólo minorías inferiores al 20 % de los encuestados comparten esta creencia. Y ello se debe a que se contempla al juez como un funcionario del Estado, y por tanto a la maquinaria estatal como englobando a los Tribunales, incluso si la mayoría coincide en que sólo en muy contados casos el Ejecutivo presiona directamente sobre aquéllos.

Lo que igualmente resulta claro, según declaraciones de Hernández Gil, presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, es que «los problemas de la Justicia en España provienen de que durante muchos años ha estado muy desatendida». Y añade con fundamento, que el número de jueces existente (en 1989) es inferior relativamente a la mitad del de otros países, aunque se está intentando incrementar con mayor número de oposiciones y menor duración de los cursos de formación de jueces, una vez ganadas aquéllas. La cuestión básica radica en el ingente aumento de asuntos a resolver, frente a una «evidente falta de recursos materiales, humanos y de toda índole», en lo que coincide ciertamente con las apreciaciones de los letrados granadinos y aragoneses, quienes muy mayoritariamente atribuían también a tales deficiencias la mayor

parte de los problemas que viene sufriendo la Administración de Justicia, y que explicaban, al menos en parte, su actitud crítica. No puede olvidarse tampoco que la rémora de unos procedimientos judiciales anticuados, burocratizados, nada ágiles, contribuye poderosamente a la lentitud de la actuación judicial.

Conviene sin embargo añadir una circunstancia más, no siempre valorada por la opinión pública. Nos referimos al fuerte incremento de la inseguridad ciudadana, apreciable desde finales de los años setenta sobre todo en los medios urbanos, y que popularmente se atribuye en unos casos a la ineficacia policial, en otros a la «indiscriminada» puesta en libertad provisional de los delincuentes por los jueces, y casi siempre a la impunidad, en suma, de reiterados comportamientos *obviamente delictivos*. *Comportamientos que no parecen encontrar adecuada respuesta por parte de las autoridades competentes*, y que producen la frustración lógica en el ciudadano que espera recibir la protección a que aquéllas están obligadas. Es ésta una cuestión muy viva desde hace más de diez años que —por superficial que parezca en su causalidad— origina una imagen muy extendida, y en la que no nos es posible entrar a mayor profundidad, por sugestiva que resulte.

VI. El Tribunal Constitucional

Veamos ahora, como forzosamente complementario del anterior, el tema del funcionamiento del Tribunal Constitucional. Mauro Capelletti ha señalado con agudeza que ningún país europeo que salga de alguna forma de régimen no democrático encuentra mejor sistema de reaccionar contra los *demonios del pasado* que la de introducir la justicia constitucional en su nuevo sistema de gobierno. No solamente no ha escapado la Constitución española a esta regla, sino que ha otorgado tal extensión a la jurisdicción constitucional, que García de Enterría se ha referido a ella como «la más amplia del mundo».

El legislador ordinario fue muy consciente de que conformar el Tribunal Constitucional era una de las tareas más urgentes para desarrollar la nueva estructura de poderes públicos derivada de la Constitución. Por eso, la segunda ley orgánica aprobada por las Cortes en su I Legislatura, fue la del Tribunal Constitucional, de 3 de octubre de 1979.

La *estructura* que dicha ley otorga al «intérprete supremo de la Constitución» (art. 1) es la de un Tribunal clásico: Pleno, Salas y Secciones. Básicamente, el Pleno conoce los conflictos de competencia, las Salas de los recursos de amparo, y las Secciones de la admisión de los asuntos. El problema más relevante que plantea la estructura del TC, es el derivado de la composición que le concede el artículo 159 de la Constitución, es decir, doce magistrados. Para salvar los posibles casos de empate, el artículo 90 de la LOTC concede un voto de calidad al Presidente. Hasta la fecha, el único supuesto en que ha sido necesario recurrir a él ha sido la Sentencia 111/1983, de 2 de diciembre, donde el voto de calidad del

Presidente fue esencial para desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Decreto-Ley de expropiación de Rumasa.

Las *competencias* que el artículo 162 de la Constitución otorga al TC las ha desarrollado su Ley Orgánica en los artículos 38 y siguientes. No podemos hacer aquí un análisis de los cuatro grupos en que es posible reunirlos (los recursos sobre la constitucionalidad de las leyes, los recursos de amparo, los conflictos constitucionales y los controles previos de constitucionalidad); por eso, únicamente nos detendremos en sus aspectos más controvertidos:

a. Empleando la autorización del artículo 161.d) de la Constitución, la Ley Orgánica 2/1979 creó el recurso previo de inconstitucionalidad contra los proyectos de Estatutos de Autonomía y de las Leyes Orgánicas. La mayoría de la doctrina ha criticado este tipo de control abstracto de constitucionalidad porque, sin apoyo constitucional, se trastocaba el principio mayoritario y la presunción de constitucionalidad de que gozan todas las leyes. La práctica de este recurso jurídico demostró que podía ser usada como una potentísima arma política contra la actividad legislativa de la mayoría democráticamente elegida por el pueblo. Así lo demostraron los 13 recursos interpuestos en la II Legislatura, no tanto por su número —aproximadamente se interpuso contra el 25 % de las LLOO aprobadas en el período— como por la calidad de los proyectos de ley impugnados: de Incompatibilidades de Diputados y Senadores, LODE, Ley Orgánica de Libertad Sindical, Despenalización de determinados supuestos de aborto, etc. Por eso no resulta extraño que el gobierno del PSOE redactara un proyecto de Ley suprimiendo este tipo de recurso. Proyecto que, a su vez, fue objeto de un recurso previo de inconstitucionalidad por 54 diputados de Alianza Popular. La STC 66/1985, de 23 de mayo, evitando, lógicamente, pronunciarse sobre si este tipo de recurso era constitucional o no, declaró que nada impedía su supresión por tratarse de una institución *praeter constitutionem*, sin garantía constitucional.

b. El artículo 161.2 de la Constitución permite al gobierno impugnar ante el TC las «disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas» con efectos suspensivos automáticos. La LOTC permite que ese efecto se extienda a todo tipo de normas, incluidas la ley (art. 62); nada ha objetado el TC sobre este particular (frecuentemente empleado por el gobierno), aunque sí la doctrina.

Pero más interesante que repasar los aspectos más llamativos de la regulación del TC que hace su Ley Orgánica, es intentar extraer algunas opiniones de las 651 sentencias dictadas por —en expresión schmittiana— «el guardián de la Constitución» desde que se constituyó el 12 de julio de 1980 hasta el 30 de junio de 1986, período al que se restringe en general este trabajo. Antes de ello, no podemos olvidar señalar una tarea extrajurídica que el TC ha cumplido a la perfección: su función integradora, de pacificación de las disputas políticas mediante la técnica jurídica; y muy especialmente donde la indeterminación de la Constitución y los intereses contrapuestos hacían más ardua su labor: en la configuración del Estado autonómico. No han faltado las críticas doctrinales a mu-

chas sentencias, incluso a ciertas líneas jurisprudenciales, pero nunca se ha producido una descalificación global ni una acusación de «centralista» o «autonomista».

1. Desde sus primeras sentencias (por todas: 3/1981, de 2 de febrero) el TC, rompiendo la tradición constitucional española y la inicial jurisprudencia del Tribunal Supremo, afirmó el valor normativo de la Constitución, su carácter de norma directamente aplicable. La relación de los poderes públicos con la «norma cualitativamente distinta» la ha ido fijando el TC en diversas sentencias, destacando entre todas ellas la dedicada al proyecto de LOAPA (STC 76/1983, de 5 de agosto): el legislador no puede aprobar leyes con el único fin de interpretar la Constitución, la supuesta «reducción de ambigüedades» y la «integración de hipotéticas lagunas» es tarea que sólo al TC corresponde; ahora bien, el TC ha tenido especial cuidado en resaltar que el legislador expresa la voluntad popular, mientras que al TC le corresponde «fijar los límites dentro de los cuales pueden plantearse legítimamente las distintas opciones políticas» (STC 4/1981, de 2 de febrero), ambos postulados obligan al autocontrol del TC que únicamente podrá anular una ley por infracción de la Constitución «cuando lo exijan razones muy graves y sólidas»; siempre que sea posible, se preferirá a esa declaración de nulidad, la interpretación conforme a la Constitución, de tal forma que no son escasas las sentencias constitucionales en que se salva un determinado precepto legal siempre y cuando se interprete de la forma en que ordena el TC.

2. La relación de la Constitución con el resto del ordenamiento jurídico es una relación de jerarquía, pero para las leyes anteriores es, también, una relación de temporalidad; por tanto, y en estricta técnica jurídica, los jueces ordinarios serían los únicos encargados de comprobar qué normas han sido derogadas por la Constitución. Sin embargo, el TC ha adoptado, con buen criterio, la doctrina italiana de la inconstitucionalidad «sobrevenida»; de tal forma que, sin negar que los jueces y tribunales apliquen el principio de *lex posterior*, recomienda que se le consulte para que su declaración de inconstitucionalidad tenga efectos *erga omnes* (SSTC 4/1981, de 2 de febrero; 9/1981, de 31 de marzo, etc.). No es superfluo recordar que para evitar una cascada de derogaciones o inconstitucionalidades, con el consiguiente riesgo de vacío legal, el TC no exige los mismos requisitos de constitucionalidad a las leyes pre que a las posconstitucionales; muy especialmente en cuanto al rango que no es exigible a las leyes anteriores (todo el derecho penal, por ejemplo, podría haberse anulado por no haber sido aprobado por ley orgánica).

3. La posición en el sistema de fuentes de la ley orgánica no está resuelta en la Constitución con la suficiente claridad, de tal manera que mientras unos autores preferían situarla aplicando el principio de jerarquía, otros lo hacían mediante el de competencia.

4. Por el número de asuntos ingresados en el período 1980-1986 (más de 4 000), los recursos de amparo han sido la actividad que más ha ocupado al TC, que ha dictado casi 500 sentencias al respecto. Por eso, disponemos de una ju-

jurisprudencia muy consolidada sobre los derechos fundamentales. Limitándonos únicamente a las cuestiones generales, diremos que el TC ha declarado que se trata de derechos públicos subjetivos en cuanto vinculan a todos los poderes públicos, son ejercitables ante el Poder Judicial y tienen eficacia inmediata sin necesidad de un desarrollo legislativo previo. Además, forman parte del derecho objetivo, estableciendo «una vinculación directa entre los individuos y el Estado y actúan como fundamento de la unidad política sin mediación alguna» (STC 25/1981, de 14 de julio). Por ello, el recurso de amparo no es sólo una garantía de los derechos subjetivos, sino también una defensa objetiva de la Constitución (STC 42/1981, de 22 de diciembre).

La delimitación del «contenido esencial» de los derechos constitucionales ha debido abordarla el TC en un buen número de sentencias, y siempre lo ha hecho partiendo de la doctrina general sentada en su sentencia 11/1981, de 8 de abril. Para determinar este concepto constitucional de un derecho concreto son válidas y complementarias dos vías. Una es la de preguntar por la naturaleza jurídica del derecho en cuestión, de tal forma que el contenido esencial de éste son las facultades de actuación que lo hacen reconocible como tal y sin las cuales quedaría desnaturalizado en el momento histórico de que en cada caso se trate. La segunda vía consiste en la averiguación de los intereses jurídicamente protegidos en el derecho, de tal forma que se rebasa su contenido esencial cuando se lo limita de manera tal que «lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección».

En este brevísimo repaso a la jurisprudencia constitucional sobre los derechos fundamentales no debemos olvidar el principio de igualdad, el derecho fundamental más invocado, junto a la tutela judicial efectiva, en los recursos de amparo. Para el TC no se trata de un derecho subjetivo autónomo, existente por sí mismo, «pues su contenido viene establecido siempre respecto de relaciones jurídicas concretas» (SSTC 76/1983, de 5 de agosto; 103/1983, de 22 de noviembre, etc.). Ello implica que no puede ser regulado por ley orgánica, como pretendía el Abogado del Estado para defender la constitucionalidad de la LOAPA. El criterio general empleado por el TC para comprobar si un supuesto concreto vulnera la igualdad es el empleado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: «Lo que prohíbe el principio de igualdad jurídica es la discriminación [...], es decir, que la desigualdad de tratamiento legal sea injustificada por no ser razonable». Que aplicar esa regla no es tarea sencilla se demuestra por las diversas sentencias en las que partiendo de ella se llega a resultados distintos por unos magistrados y por otros (*cf.* las SSTC, con sus respectivos votos particulares, 34/1981, de 10 de noviembre y 42/1981, de 22 de diciembre).

5. Sin llegar al número de sentencias de los recursos de amparo, sí que el TC ha tenido que pronunciarse en numerosas ocasiones sobre el gran tema de la Constitución española: el Estado autonómico, considerado por toda la doctrina que en la *Lex legis* quedó demasiado ambiguo e inconcreto; más —en palabras de Rubio Llorente— historia que sistema.

En la práctica, las disputas sobre el orden competencial que el TC debe re-

solver pueden reducirse a dos tipos: *a.* los conflictos de superposición de títulos, cuando ambas partes reclaman la inclusión de una determinada materia en su competencia (por ejemplo en la STC 80/1985 el TC tuvo que determinar si la cuestión debatida se incluía dentro de la agricultura o del medio ambiente); *b.* los conflictos de delimitación o deslinde, donde se resuelve hasta dónde llega la competencia de cada una de las partes en una determinada materia. En estos conflictos cobra esencial importancia la definición de los conceptos de legislación, normas básicas y bases que el TC resolvió en el período que nos ocupa dando un concepto material de ellos: la legislación incluye tanto la ley como los reglamentos (STC 35/1982, de 14 de junio); las bases deben hacerse por ley, si bien no se excluye su fijación reglamentaria, incluso por actos administrativos concretos (especialmente en materia económica). Ahora bien, no por ello el Estado puede agotar la regulación de una materia, pues sería inconstitucional una norma básica «con tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de desarrollo legislativo» (STC 1/1982, de 28 de enero).

Contemplado el TC desde la perspectiva de la opinión pública, es evidentemente menos conocido que los Tribunales ordinarios, dado lo relativamente reciente de su creación. Así, de la ya citada encuesta del CIS, efectuada en noviembre de 1985, se deduce que sólo tres de cada cinco españoles «habían oído hablar» en ese momento de este pilar básico de nuestro sistema político. Conocimiento lógicamente mayor entre los más jóvenes, habitantes del medio urbano, y con mayor nivel de estudios. Para la mitad de los respondentes, su función sería «evitar que se dicten leyes contra la Constitución». Por su parte, casi un tercio considera que su misión fundamental sería «amparar los derechos de los individuos frente al Estado».

Desde luego, frente al TC no existe la visión más bien peyorativa que, como ya hemos comentado, comparte una fuerte mayoría de los ciudadanos ante la Administración de Justicia. Por el contrario, según Díez Nicolás, alcanzaba en 1986 una puntuación relativamente alta, de 5,8 (sobre 10). Parece también poco dudoso que su prestigio entre los círculos profesionales (no sólo jurídicos), clase política y capas acomodadas de la sociedad es bastante alto, dada la habitual solidez de sus sentencias y su indudable aportación a la consolidación del sistema.

VII. Conclusión

En el espacio de que aquí disponemos no cabe efectuar un análisis ni siquiera superficial de la actuación de otras instancias, aparte las reseñadas. Es obvio que la Corona, las Cortes Generales, el poder judicial y el Tribunal Constitucional, son los fundamentos más esenciales de nuestra estructura jurídicopolítica y —como en el caso de sus equivalentes en tanto países pluralistas— sus instituciones más relevantes. De manera que hemos de conformarnos con lo hasta aquí tratado, e insistir en nuestra idea, expuesta al comienzo del trabajo, de que en general, las

instituciones (que teóricamente hubieran sido las herederas del franquismo, según expreso mandato de su fundador), se adaptaron con mayor o menor rapidez al profundo cambio exigido tanto por la nueva cultura política, como por las circunstancias del momento, bien diferentes de las de tres o cuatro décadas atrás.

El que en términos objetivos así lo consiguieran, y prueba de ello es que España es actualmente un país en conjunto próspero, de sistema democrático consolidado, y con apreciable prestigio internacional, no impide ver que todavía subsisten fuertes desigualdades geográficas y sectoriales interiores, brotes ocasionales de violencia e intolerancia, resistencias burocráticas al cambio y *rechina-mientos* en la adaptación a las nuevas circunstancias.

Una vez más, opera el conocido principio de que en los problemas políticos y sociales, las expectativas a menudo influyen en mayor medida que los hechos. Toda una nueva generación de españoles se está incorporando a diario al mercado de trabajo y también a su papel público, contemplando en la lejanía histórica el franquismo, e incluso la transición, que tan vivos subsisten en la memoria de muchos de nosotros. Y el ambiente en que viven, la cultura política que comparten, les impulsan a exigir mejoras que otros, tal vez por comparación con lo poco que nos permitía el pasado, no pretendemos, al menos de inmediato.

Tal vez la clave de la actitud crítica radical de los jóvenes ante nuestras instituciones (no sólo de ellos, pero sí mayoritariamente de ellos), se encuentre en el hecho de que *ellos no han tenido que adaptarse. Nacieron con el cambio*. Por el contrario, la generación mayor, los políticos, y sobre todo, las instituciones (en particular, la veterana Administración de Justicia o los partidos), arrastran el peso de un pasado que no es fácil eliminar. Peso respecto al cual unos tendemos a ser más comprensivos —de nuevo por comparación— que otros, carentes de nuestra experiencia. Quizás para bien.

La entrada de España en la Comunidad Europea, el 1 de enero de 1986, marcó, en fin, un hito decisivo en nuestra evolución histórica. En lo sucesivo, el funcionamiento de las instituciones, todas, habrá de adaptarse —también ellas, y así está efectivamente ocurriendo cuando escribimos esto— a las nuevas exigencias que van a crear una Europa libre, próspera y unida. Ésa es la clave para ser optimistas respecto a nuestro futuro.

14. La política autonómica como política de reforma institucional

JOSEP M. VALLÈS

I. Presentación

La política autonómica desarrollada durante el período de vigencia de la Constitución de 1978, puede ser analizada como un proceso de aplicación de una política de reforma institucional.

De acuerdo con esta perspectiva, en las páginas que siguen se presenta la problemática situación de partida, los principales rasgos de la solución política diseñada para su regulación y las vicisitudes de su aplicación por los diferentes actores, con un balance final sobre la apreciación de éxito o fracaso.

El horizonte temporal adoptado arranca en el momento de la aprobación de la Constitución de 1978 y concluye —provisionalmente— con las elecciones autonómicas de 1987. En la Constitución de 1978 toma forma un acuerdo político para la rectificación de dos elementos del sistema político español: la identificación simbólica de «lo nacional» y su relación con la distribución territorial del poder.

La tesis de este ensayo es que, a pesar de las reformas institucionales llevadas a cabo, la insuficiente renovación en el plano de los contenidos simbólicos ha producido una percepción de relativo fracaso en la aplicación de la política autonómica.

Una última observación. Para conseguir una interpretación del proceso desde la Ciencia Política —que vaya más allá de las aportaciones del análisis histórico o jurídico— sería necesario disponer de trabajos de investigación apoyados en indicadores significativos. Salvo en algunos campos limitados, tales trabajos son todavía escasos.

Por esta razón, se adopta aquí deliberadamente el tono de un ensayo, que en último término se aproxima más a un programa de investigación a realizar que no a un elenco de conclusiones o interpretaciones cerradas sobre el asunto. Con este ánimo se ofrece este texto —sin excesivo aparato bibliográfico o de citas— a la consideración crítica del lector.

II. La situación problemática de partida

II.1. No es éste el lugar para analizar uno de los más profundos y duraderos conflictos de la España contemporánea: el desacuerdo sobre la concepción y la organización de España como Estado-nación.

Digamos, en síntesis, que la constitución de España como unidad política —iniciada con el modelo imperial de la Monarquía de los Austrias— no encontró un principio integrador sólido en la identificación compartida de una unidad nacional cuando entró en crisis la legitimidad de la Monarquía del Antiguo Régimen.

Así pues, *state-building* y *nation-building* siguieron ritmos históricos distintos y, en lugar de reforzarse recíprocamente, se debilitaron. Durante el siglo XIX, se puso de manifiesto que el intento de construir una estructura política centralizada —según el modelo del Estado liberal— tenía dificultades para hacerse con un fundamento sólido y compartido para una identidad nacional única e indiscutida.

La pugna entre el laicismo liberal y el confesionalismo conservador, el descrédito progresivo de la dinastía y de la Monarquía misma y la decadencia colonial debilitaron la capacidad integradora de algunos recursos simbólicos (religión, institución monárquica, expansión imperial) que, en otros países, habían cimentado la identificación nacional.

II.2. La historia contemporánea española puede ser leída, por tanto, como la historia de dos fracasos interrelacionados: la de un Estado liberal inacabado y en permanente crisis y la de una conciencia nacional dividida.

Al retórico apóstrofe de Ortega en 1930 —«Españoles: vuestro Estado no existe»—, había precedido ya la aparición de los nacionalismos periféricos, que

se hacían portavoces más o menos explícitos de una provocación paralela: «Españoles: vuestra nación no existe».

Podían argumentar su declaración apelando al fracaso de las políticas institucionales intentadas sucesivamente por la Monarquía borbónica —en las versiones conservadoras del período isabelino y de la Restauración— o las alternativas a este modelo unitario-centralista promovidas durante los fugaces experimentos republicanos de 1873 ó 1931 y que tuvieron una expresión cruenta en las guerras civiles del XIX y en la guerra civil del XX.

Es sabido que la guerra de 1936-1939 tuvo en la controversia sobre la identidad colectiva española uno de sus principales factores desencadenantes y marcó —junto con la lucha de clases y la cuestión religiosa— la divisoria entre contendientes, enfrentados por sus respectivas afirmaciones nacionalistas: «nacionalismo español» frente a «nacionalismos periféricos».

II.3. Como consecuencia, la dictadura franquista nacida de la victoria militar de 1939 se propuso expresamente la refundación de la Nación-Estado —«España Una» y «Nuevo Estado»—, extremando la orientación nacionalista —española—, uniformista y centralista del moderantismo isabelino y de la Restauración conservadora.

¿Cómo caracterizar el legado del período franquista en este aspecto de su gestión? A falta de un análisis completo todavía pendiente, puede adelantarse una hipótesis provisional de apariencia paradójica, formulada del modo siguiente: la dictadura reforzó el Estado, pero incrementó la precariedad de una identidad nacional única.

Reforzó el Estado como organización política, y no sólo por la vía del aparato militar-represivo, como había ocurrido en períodos históricos anteriores y como ocurrió igualmente en la primera fase de la dictadura. En efecto, a partir de los años sesenta —en los que se sitúa el arranque del «segundo» franquismo—, se desarrolla un proceso de integración politicoeconómica en línea con el capitalismo organizado, al que el país se incorpora tras el fracaso de la autarquía.

Con este proceso, tienen lugar grandes migraciones de la población, que se desplaza tanto dentro como fuera del espacio territorial español. Asimismo, se lleva a cabo una acción asistencial-populista del Estado (garantía de empleo —o de subempleo—, extensión de las prestaciones de la Seguridad Social, de sanidad, de educación), que hará presente la acción del Estado más allá de lo estrictamente represivo. Se robustece y moderniza el aparato administrativo, no sólo mediante reformas institucionales, sino con la dotación personal de agentes más cualificados. Finalmente, se construye un espacio único de hegemonía de los medios audiovisuales de comunicación de masas —radiotelevisión—, que se impone con fuerza en un país sin tradición de lectura.

Podría afirmarse —con un punto de provocación— que una dictadura militar de inspiración tradicional y un tanto anacrónica en sus rasgos iniciales facilitó finalmente la adaptación del aparato estatal español —en su vertiente económico-

administrativa— a las necesidades del siglo XX. De tal manera que —a la muerte del general Franco en 1975— hubiera sido difícil negar la existencia de un Estado, tal como Ortega y otros relevantes críticos de la Monarquía liberal pudieron negarla en su momento.

II.4. Podemos preguntarnos ahora si se reforzó paralelamente la conciencia nacional española. O, en otros términos, si la consolidación de un aparato de dominación se vio acompañada de un proceso de *nation-building*, mediante el cual se habría impuesto definitivamente sobre los nacionalismos periféricos el rotundo nacionalismo español que el franquismo había incluido en su escueta propuesta doctrinal.

La experiencia del posfranquismo nos lleva a una respuesta negativa. Los nacionalismos periféricos no sólo persistieron, sino que en cierto modo se afianzaron e incluso proliferaron, poniendo de nuevo en tela de juicio en el plano simbólico la existencia de una sola identidad nacional española.

Podría decirse que la actitud torpemente represiva que la dictadura franquista adoptó frente a la simbología de identificación colectiva de los nacionalismos periféricos —idiomas, memoria histórica, tradición cultural, signos emblemáticos (banderas, himnos, etc.)— y su interpretación de la imaginaria del nacionalismo español en clave más excluyente que integradora, suscitaron poderosas reacciones de autodefensa y reafirmación en los nacionalismos históricos en el País Vasco y en Cataluña.

Esta actitud represiva del franquismo, al incrementar el potencial de resistencia a la dictadura, tuvo como segundo y decisivo efecto la legitimación de los nacionalismos periféricos ante otras corrientes de opinión y posiciones políticas antifranquistas —comunistas, socialistas, liberales— que en otro tiempo habían ignorado o disminuido la importancia política de este contencioso.

II.5. Por todo ello, puede decirse que a la muerte del general Franco los nacionalismos periféricos se afirmaban incluso con mayor fuerza que en momentos anteriores de la historia contemporánea española.

No puede sorprender, por tanto, que este complejo y —en cierto modo— contradictorio legado de la dictadura pesara grandemente en el momento de la transición a la democracia. La opinión pública, la articulación de los partidos, los primeros resultados electorales de 1977 y los debates constitucionales de 1977-78 pusieron de manifiesto que la resolución del conflicto respecto a la identificación nacional y a la organización del Estado poseía una importancia crucial para el asentamiento mismo de la democracia. De tal manera que, una vez superadas las resistencias a la plena introducción de las formas políticas de la democracia liberal, la cuestión nacional se convirtió probablemente en el primer tema de la «agenda» política de la transición.

III. La política autonómica como transacción política

III.1. Desde una perspectiva estrechamente jurídica, se ha afirmado repetidamente que la Constitución española de 1978 no debía entenderse como un pacto entre unidades políticas preexistentes que se conciertan para sentar las bases de una determinada organización del Estado democrático.

Para un análisis politológico, sin embargo, la Constitución —como complejo de reglas e instituciones que pretende regular los conflictos de una colectividad— es el resultado de la negociación e intercambio desigual entre diferentes actores políticos.

De esta negociación y de este intercambio nacerá una propuesta de actuación política y su plasmación en un acuerdo que se formaliza en clave jurídica. Se presume, por tanto, la intervención de actores con diversidad de intereses en conflicto y con capacidades de presión diferentes. Es esta diversidad de intereses y de capacidad de intervención la que se resuelve, finalmente, en una transacción.

III.2. En nuestro caso, los actores eran las burocracias civil y militar, como portadores principales de un modelo secular de Estado, los grupos de interés económicos e ideológicos y, finalmente, los nacientes partidos políticos.

La actitud de las burocracias de Estado no era homogénea, porque sectores modernizadores de la Administración admitían la conveniencia de proceder a una reforma descentralizadora que mejorará la eficiencia de las decisiones públicas. Sin embargo, para los sectores tradicionales de influencia, la modificación de la situación existente era vista como amenaza a su posición de poder relativo. Para la burocracia militar, en especial, una revisión del modelo centralista-unitario ponía en tela de juicio su papel de depositarios ideológicos de un particular tipo de «unidad española», que se encontraba en el origen de las guerras civiles del XIX y del XX y que había proporcionado un punto de referencia esencial a la dictadura del general Franco.

Por su parte, los grandes grupos económicos —salvo sectores muy minoritarios de la burguesía catalana o vasca— se mantenían en una prudente expectativa: la conveniencia de agilizar —mediante una descentralización administrativa— el sistema de decisiones públicas no debía debilitar la tradicional vinculación del capitalismo español con un Estado que les debía proteger adecuadamente de las presiones sociales internas o de la competencia económica exterior.

Entre los grupos ideológicos, resalta la Iglesia católica por la visibilidad de su estructura y por la importancia histórica de su papel político. También en este punto la Iglesia había experimentado una evolución gradual. Se había debilitado la tradición mayoritaria, que apostó históricamente por un «nacionalcatolicismo español» legitimador de las políticas, a la vez más unitaristas y reaccionarias de

la España contemporánea, incluida la etapa franquista. Paralelamente, se había reforzado la tradición de las Iglesias vasca y catalana, muy vinculadas también desde su origen a las reivindicaciones nacionalistas de sus respectivas comunidades, hasta dar lugar a versiones periféricas del «nacionalcatolicismo». Ambas dinámicas confluían en favor de una reforma del modelo unitario-centralista, como el que se proponía en el momento de la transición.

Más difícil es caracterizar a otras corrientes o movimientos intelectuales, menos estructurados y de contornos más difusos. Pero si es posible reconocer la existencia de una intelectualidad «de izquierdas» o «progresista», inspirada en el marxismo revisado de los años sesenta y más o menos vinculada a los partidos de la oposición democrática, habría que situarla también entre los partidarios de una revisión de la «Nación-Estado» centralista. En su expresión franquista exacerbada, esta «Nación-Estado» centralista había hecho patente su incompatibilidad con la afirmación de los derechos de los pueblos y los individuos.

Finalmente, hay que mencionar a los partidos políticos, como vehículos de demandas colectivas, administradores de recursos —incluidos los simbólicos— y coautores de políticas. En primer lugar, hay que señalar la reaparición de partidos con base y arraigo en las nacionalidades históricas, depositarios históricos de un sentimiento de identidad colectiva agraviado por la dictadura franquista y con conciencia de su derecho a una reparación.

Por lo que se refiere a socialistas y comunistas, la dictadura les había llevado a modificar su posición histórica respecto al contencioso nacional. Habían advertido el potencial movilizador de dicho contencioso, que en otros momentos —y salvo la excepción histórica del marxismo catalán— habían menospreciado o reducido mecánicamente a una expresión ideológica de la dominación de clase. Además, el franquismo había hecho admisible la asociación entre reivindicación de la democracia y reconocimiento del autogobierno, en oposición a la asociación dictadura-exacerbación del centralismo represor.

Así pues, aunque débiles en su control de recursos institucionales o económicos, los partidos nacionalistas, socialistas y comunistas eran fuertes, en cambio, en el manejo de los recursos simbólicos, que convertían esta cuestión en clave para el asentamiento de la democracia.

Por su parte, los partidos conservadores —UCD y AP—, tenían su punto fuerte en el control de los aparatos del Estado, con los que mantenían fuertes conexiones personales tanto en su ámbito civil como en el militar. Eran, además, depositarios naturales de la tradición nacionalista española, tan asociada al régimen anterior que en muchos aspectos se convertía más en un pasivo que en un activo.

III.3. A los partidos correspondió, durante el período constituyente de 1977-1978, avanzar diferentes propuestas de regulación del conflicto histórico sobre la identidad nacional y la organización política de España.

Tales propuestas se movían en el doble plano del conflicto: el plano simbólico

—control sobre recursos emblemáticos que expresan la identidad colectiva— y el plano de la distribución territorial de capacidad de decisión sobre recursos normativos y financieros.

En el primer plano, se discutía el empleo de los términos «nación», «nacionalidad» y «región», el reconocimiento de legitimidades históricas de sus sistemas propios de autogobierno —la legitimidad foral en el caso del País Vasco, la legitimidad republicana en Cataluña y, con menor fuerza, en Galicia— y el uso de los idiomas y el tratamiento otorgado a banderas y otros símbolos.

En el segundo plano, se contraponían las diferentes fórmulas de articulación de poderes sobre base territorial: la confederación propuesta por partidos nacionalistas periféricos, la federación avanzada por el PCE-PSUC e incluso por el PSOE-PSC, la autonomía para algunas comunidades y, finalmente, otras variantes descentralizadoras o regionalizadoras de alcance general.

III.4. En ambos planos, el resultado final fue de compromiso como resultado de la intervención compensada de los actores arriba mencionados.

Las resistencias de la burocracia militar, la reticencia de sectores de la burocracia civil y de algunos grupos de interés económico no fueron capaces de preservar el *statu quo*, ante la acción combinada de los demás intervinientes en el proceso. Pero las posiciones de revisión más radical de algunos de éstos tampoco prosperaron ante la importancia de aquellas resistencias y tuvieron que ser dejadas a un lado en favor de propuestas de compromiso. El contenido de este compromiso final puede ser localizado en los dos planos: simbólico e institucional.

En el plano simbólico, no prosperó una afirmación clara sobre la plurinacionalidad de la realidad española, como preconizaban nacionalistas, socialistas y comunistas, junto con algunos sectores democristianos. Se afirmó, en cambio, la existencia de una «nación» española, pero se la consideró integrada por «nacionalidades y regiones».

La legitimidad histórica para el autogobierno de estas nacionalidades y regiones fue parcialmente admitida, aunque de soslayo, con el tratamiento constitucional dispensado al País Vasco, Cataluña y Galicia en disposiciones transitorias de la Constitución.

Todos los idiomas del ámbito territorial español fueron favorecidos por un reconocimiento político en cuanto lenguas españolas, pero se sentó la primacía del castellano. Del mismo modo, banderas y enseñas de la «nación» y de las «nacionalidades y regiones» merecieron el reconocimiento constitucional, aunque marcando la diferencia entre la bandera de España y de las nacionalidades y regiones.

En el plano institucional —con redistribución de recursos administrativos, institucionales y financieros—, la transacción adoptó —por la misma naturaleza del asunto— una formulación más compleja. En síntesis, puede decirse que quedaban descartados tanto los modelos confederales como los federales, pero tampoco se optaba tajantemente ni por propuestas particularistas —autonomía política para

algunas nacionalidades o regiones—, ni por fórmulas de regionalización o descentralización universal.

El modelo quedaba, pues, abierto a la puesta en marcha de cualquiera de ambas fórmulas, en paralelo o en sucesión, en un proceso abierto y sujeto a la iniciativa de las comunidades y a su negociación en el marco constitucional.

La virtud política del acuerdo estribaba precisamente en una ambigüedad —tantas veces denunciada—, que lo hizo aceptable a la inmensa mayoría de las fuerzas políticas, con las excepciones del nacionalismo vasco, el republicanismo catalán y la extrema derecha española. También lo hizo aparentemente tolerable para otras instancias de poder (poderes económicos, fuerzas armadas, elites burocráticas), cuyos intereses simbólicos o de poder podían resultar afectados por la decisión política.

Sin embargo, la interpretación y la puesta en práctica de esta política expresada en esta transacción resultaría mucho más dificultosa. Se ha achacado esta dificultad a la imprecisión del propio acuerdo y a sus incorrecciones «técnicas»: las críticas de este estilo al título VIII de la Constitución han sido durísimas, abundantes y mayoritarias entre la «doctrina», cuyos representantes —por lo demás— no tuvieron participación destacada en la discusión constitucional.

Un juicio frecuente emitido por parte de la opinión politicoacadémica podría sintetizarse de este modo: el modelo de Estado del título VIII no coincide ni con el Estado federal, ni con el Estado regional. Es así que sólo la aplicación de un modelo definido puede asegurar la estabilidad del proceso y su éxito final, luego este resultado final acabará forzosamente en fracaso. Este tipo de aproximación al problema olvida que no existe —en realidad— ningún tipo ideal «federal» o «regional», salvo en los manuales.

A nuestro entender, este diagnóstico es insuficiente y desorientador. Porque tal tipo de apreciación ignora o menosprecia el proceso de aplicación de una determinada política institucional y tiende a pasar por alto que tal aplicación no depende sólo de la corrección supuestamente técnica de los textos legales, ni se hace deteniendo milagrosamente la imparable evolución de los procesos políticos. Al contrario, ni parte de cero —puesto que se hace en un contexto determinado—, ni puede «congelar» momentáneamente los datos de la cuestión para permitir la intervención que se persigue. Una dificultad adicional viene del hecho de que a menudo los actores de la decisión no coinciden forzosamente con los actores de la aplicación de la misma.

En el apartado siguiente intentamos adentrarnos más a fondo en las razones que —más allá de las deficiencias de su diseño o elaboración— pueden explicar la dificultad de aplicación de una política y la percepción de su impacto como positivo o negativo.

IV. La aplicación de la política autonómica

IV.1. Aprobada y refrendada la Constitución, se iniciaba la puesta en práctica de los acuerdos que encerraba. A efectos expositivos, podemos dividir este proceso de aplicación en dos etapas.

La primera se desarrolla a lo largo del período 1979-1981, incluye la aprobación de los Estatutos vasco y catalán y se cierra a principios de 1981, con la dimisión del presidente Suárez, el cambio de gobierno de UCD y el golpe frustrado del 23 de febrero.

La segunda etapa se inicia con la concertación autonómica entre UCD y PSOE (primavera de 1981), expresada en los informes de las dos Comisiones de expertos, los llamados «pactos autonómicos» entre UCD y PSOE y su aplicación: tramitación de la LOAPA y aprobación de los Estatutos de las restantes CC AA. Sigue con las primeras elecciones autonómicas de la primavera de 1983 y la puesta en marcha de las 13 Comunidades Autónomas, con la correspondiente transferencia de competencias y la aprobación de la normativa estatal básica que les afecta.

Concluye con las elecciones autonómicas de 1987, que abren un nuevo período todavía no cerrado, con el cambio de composición política en buena parte de las instituciones y con el cumplimiento del período quinquenal previsto para la ampliación de competencias de las CC AA, establecidas según el artículo 143 de la Constitución. A partir de este momento, puede fijarse un cambio de etapa cuyo análisis no desarrollamos aquí, por considerarla inconclusa.

IV.2. No puede extrañar que, ya desde el primer momento, la aplicación de la transacción política en materia autonómica fuera percibida como particularmente compleja.

Desde una perspectiva legislativa, en este período tuvieron lugar la negociación y la aprobación de los Estatutos del País Vasco y Cataluña, y se inició la tramitación tortuosa de los correspondientes a Galicia y Andalucía. Asimismo, pudo aprobarse —en aplicación del mandato constitucional— la LOFCA (Ley Orgánica de Financiación de las CC AA, 1980). Finalmente, y por su papel de actor importante, se constituyó el Tribunal Constitucional, tras la aprobación de la Ley Orgánica correspondiente en 1979.

Sin embargo, esta decisiva producción legal tiene lugar en una situación política cada vez más difícil. Y no únicamente por la complejidad de la ardua cuestión histórica que se pretendía resolver. Se añadieron a ello circunstancias negativas que pueden achacarse —no tanto a la corrección o a la incorrección «técnica» del acuerdo constitucional— como a la situación respectiva de los actores llamados a ponerlo en práctica —algunos de ellos poco importantes o no presentes en el momento de la elaboración de la política— y de su cambio de posición

en el «terreno de juego», una vez aprobada la Constitución e iniciado un período ordinario de gobierno tras las elecciones legislativas de 1979.

Examinemos, pues, la actuación de estos protagonistas en la primera etapa de aplicación de la política autonómica.

En primer lugar, hay que mencionar la doble debilidad del gobierno centrista. Las elecciones posconstitucionales de 1979 llevaron a la formación de un gobierno minoritario de UCD, enfrentando a una intensa oposición del PSOE. Para el gobierno, la réplica a esta oposición se hacía más difícil, porque al factor numérico de la falta de mayoría parlamentaria, se sumaba el *handicap* representado por la endeble y dividida estructura partidaria de UCD, en la que no llegaron a integrarse sólidamente las tendencias de aluvión que lo habían constituido en el momento de su creación. Se explican así las vacilaciones del gobierno en la aplicación de la política autonómica, cuya intervención en el debate constitucional sobre las autonomías ya se había caracterizado más por la reacción a iniciativas de otros que por la iniciativa propia.

En segundo lugar, un importante factor de complejidad en la aplicación de la política institucional provenía de la dinámica iniciada con la creación acelerada durante 1978 de los llamados «entes preautonómicos», puestos en marcha durante el período constituyente. En buena medida, tales organismos fueron concebidos como medio para neutralizar los potenciales «agravios comparativos» suscitados por el reconocimiento simbólico e institucional de las nacionalidades históricas —el restablecimiento provisional de la Generalitat de Cataluña y del Consejo General del País Vasco en 1977.

La denominada política de «café para todos» provocó resquemores en estas dos nacionalidades, al entender que tal dinámica implicaba igualar a la baja el reconocimiento y la capacidad política de las futuras Comunidades Autónomas, con lo cual se condicionaba de antemano la interpretación y la puesta en práctica de las previsiones constitucionales. Así lo manifestaban los partidos nacionalistas en el País Vasco y Cataluña, en este momento reforzados por el apoyo de la izquierda, incluidos los socialistas.

Precisamente cabe subrayar aquí la actitud del PSOE, como principal partido de la oposición. El PSOE parecía dispuesto a convertir la política autonómica en instrumento de desgaste del gobierno de UCD, al que ya aspiraba a reemplazar en plazo próximo. La larga y agitada tramitación de la autonomía andaluza fue un buen exponente de la utilización socialista del conflicto autonómico en una estrategia amplia de desgaste de UCD.

Mención especial merece la situación vasca. Los partidos nacionalistas no dieron apoyo a la propuesta constitucional, tras el fracaso de un intento de incorporar a la Constitución una fórmula de compromiso sobre los llamados derechos históricos. Este fracaso reforzaba en cierto modo la línea radical e intransigente representada por ETA, cuya estrategia desestabilizadora se basaba en la provocación a los sectores derechistas y relacionados con medios militares, que —ante el conflicto vasco— no veían otra solución que la «solución policial».

Debe añadirse a esta relación de actores la posición de los círculos patronales, las elites burocráticas y los medios militares.

Para determinados círculos patronales, la puesta en marcha del modelo autonómico hacía temer la actuación de poderes territoriales que —de encontrarse en manos de la izquierda— pretenderían controlar más de cerca determinadas actuaciones empresariales y sus repercusiones sociales. Ante esta potencial amenaza que obligaría a modificar sus mecanismos de influencia en el ámbito político-administrativo, algunos sectores patronales invocaban una hipotética ruptura de la «unidad de mercado» que —según ellos— resultaría del nuevo orden autonómico. La intervención del medio empresarial se llevó a cabo mediante el patrocinio de algunos estudios de corte académico y de clara valoración negativa ante la misma o incluso mediante la intervención directa en las campañas electorales de Cataluña (1980) y Andalucía (1981).

Por su parte, los cuerpos funcionariales —incluidos los académicos— utilizaron su legitimidad tecnicoburocrática para criticar el proceso autonómico como falta de rigor jurídico, desordenado y precipitado. Las razones objetivas de esta crítica se vieron reforzadas por la inquietud que provocaba una implícita reforma de la administración del Estado que afectaría al estatus y poder administrativo e intelectual de la burocracia de élite. Al denunciar que la constitución de administraciones territoriales autónomas «vaciaría de contenido» la Administración central, se dejaba al descubierto la incapacidad para situarse en la perspectiva constitucional de que las comunidades autónomas formaban también parte del aparato político estatal.

De este estado de opinión participó en buena medida un nuevo e importante actor que aparecía en el escenario político. Nos referimos al Tribunal Constitucional, cuya composición —magistrados, profesores de Derecho— emanaba de los cuerpos funcionariales de élite. La importancia de este nuevo actor para resolver las discrepancias sobre el contenido de la transacción constitucional se acrecentó rápidamente ante las dificultades de aplicación de la política autonómica. Las diferentes versiones que las fuerzas políticas atribuyeron al acuerdo constitucional otorgaron al Tribunal un papel muy relevante como dispensador último de legitimación para la versión dominante.

Más conocida y espectacular había sido la resistencia histórica de buena parte de los medios militares a toda revisión de una concepción de España y del Estado distinta del modelo centralista y uniformista dominante. A las fuerzas armadas había sido confiada históricamente una doble función: la articulación política básica de la unidad estatal, mediante la militarización permanente del orden público, y la custodia del patriotismo nacionalista que, en otros países, había sido encomendada al sistema escolar, a la administración civil o a la intelectualidad religiosa o secular. En esta oportunidad, el descontento de los medios militares se manifestaba con mayor discreción, aunque no con menos intensidad que la de otros sectores.

Finalmente, a estas resistencias tradicionales se sumaría también la reticencia de algunos núcleos dirigentes de los nuevos partidos políticos. Y ello no sólo

porque algunos de ellos mantenían conexiones personales con medios de la alta administración o de la empresa. También influyó ahora la reacción defensiva de las nuevas organizaciones partidistas fuertemente centralizadas frente a la aparición en su propio seno de núcleos periféricos de poder con recursos políticos propios —sentimiento de identidad territorial, agravio comparativo con respecto a otras comunidades—, que podían disminuir la capacidad de dirección de los aparatos centrales.

No hay que ignorar, a este respecto, los conflictos internos padecidos por los partidos de ámbito estatal en el período 1978-1981 (UCD, PSOE, PCE), con enfrentamientos entre la dirección central y algunas organizaciones o líderes territoriales. Estos enfrentamientos —interpretados a veces exclusivamente en clave personalista— fueron registrados como señal de alarma por las burocracias partidistas centrales que no veían cómo conciliar adecuadamente la redistribución del poder del Estado con la necesidad de estructurar sólidamente los recién constituidos partidos.

Se explica por consiguiente la ambigüedad en la reacción de la dirección de algunos partidos, divididos entre la actitud de recelo o de franca hostilidad ante el riesgo de disgregación de su capacidad de control y la tentación suscitada por las medidas preautonómicas del gobierno de UCD, al desarrollar un plan de descentralización general. En efecto, la presión creciente de los partidos que controlaban los nuevos organismos preautonómicos conducía a una dinámica de puja autonomista ante sus respectivos electorados y, por tanto, de incremento de poder para sus aparatos territoriales.

Como resultado final, la acción combinada de estas intervenciones —irresolución por parte del gobierno respecto a la eventual extensión del modelo autonómico vasco-catalán (el diseñado en el tan citado art. 151) a las restantes comunidades, recelo y hostilidad al desarrollo autonómico por parte de otros actores importantes, intervención del Tribunal Constitucional, puja al alza autonomista por parte de algunos dirigentes territoriales de los partidos que controlaban los entes preautonómicos— debilitó la legitimidad de la política autonómica diseñada en el momento constituyente y que en su día había contado con el apoyo de la mayor parte de la opinión y de los partidos.

La dificultad de aplicarla en estas condiciones se manifestó ya en los avatares de la tramitación de los Estatutos de Galicia y Andalucía —junto con la interrupción en el caso de Valencia—. Todo ello revelaba una creciente resistencia a desarrollar el plan constitucional y hacía presagiar la multiplicación de episodios conflictivos al tratar las demandas de las restantes Comunidades.

IV.3. A finales de 1980, la desazón política —clima de «desencanto» de la opinión inducido por los medios de comunicación, crisis del partido del gobierno, inquietud y presión de algunos grupos de interés militares y económicos— desembocó en la dimisión del presidente Suárez (enero de 1981), sustituido en el

gobierno y en el partido, y, finalmente, en la intentona golpista del 23 de febrero de 1981.

Todo ello facilitó la desaceleración en la aplicación de la política autonómica, necesitada —según venían afirmando ya en los meses anteriores determinados sectores— de un «proceso de racionalización». Declaraciones tentativas de algunos dirigentes políticos —Martín Villa, Felipe González— apuntaban la conveniencia de un nuevo «pacto de Estado» para el desarrollo de las autonomías. La intentona golpista de febrero de 1981 aceleró esta dinámica de revisión de la aplicación de la política autonómica, que caracteriza la segunda etapa.

Con este fin y con objeto de dotarse de un instrumento para legitimarla, el nuevo gobierno de UCD y el PSOE —excluyendo a los demás partidos y, singularmente, a los partidos nacionalistas— acordaron encomendar a dos «comisiones de expertos» la confección de sendos informes sobre el proceso de desarrollo autonómico y sus aspectos financieros, respectivamente.

Aunque la Comisión encargada del primero de ambos informes estuvo exclusivamente constituida por profesores de Derecho Administrativo sin responsabilidad política, el enfoque de su tratamiento revelaba que los informantes no desconocían que la cuestión planteada desbordaba una estricta apreciación técnico-legal. Así pues, el Informe tuvo que adentrarse por el terreno de las recomendaciones políticas y de valoración de oportunidad, aunque las revistiera en todo caso con una reinterpretación de las posibilidades del texto constitucional.

En síntesis, puede decirse que los elementos fundamentales del cambio de rumbo propuesto por el Informe eran dos.

Por un lado, trasladaba la iniciativa del proceso al centro político del sistema, en lugar de confiarlo —según indicaba la Constitución— a la iniciativa de las posibles comunidades interesadas. Por otra parte, preconizaba que la extensión del régimen autonómico a todo el territorio del Estado fuera acompañada de un proceso de homogeneización en la distribución de competencias y en los ritmos de su aplicación, en lugar de admitir la diversidad de situaciones prevista en el texto constitucional.

A fin de poner en marcha este nuevo tratamiento de la cuestión, el mismo Informe consideraba imprescindible un pacto político entre las dos fuerzas políticas mayoritarias del momento —UCD y PSOE. Desde una perspectiva jurídica, el Informe reivindicaba la afirmación de la primacía del Derecho estatal sobre el Derecho autonómico —corrigiendo la lógica de la distribución constitucional de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas— y la formalización de algunas de las decisiones políticas antes mencionadas mediante la aprobación de una Ley Orgánica —la célebre LOAPA— que, con carácter interpretativo y de desarrollo del texto constitucional, orientaría su aplicación y completaría sus previsiones.

La publicación de los Informes, la firma de los acuerdos políticos entre el gobierno de UCD y el PSOE en julio de 1981 y la subsiguiente aprobación de la LOAPA (junio de 1982) fueron hitos que señalaron el arranque de una nueva etapa en el tratamiento de la cuestión y de la aplicación de la política institucional concebida para su regulación.

Elemento esencial de esta segunda etapa fue el protagonismo de un gobierno socialista, al que las elecciones de octubre de 1982 habían dotado de una confortable mayoría absoluta. Por primera vez en los años de la transición, el Ejecutivo contaba con un amplio margen de maniobra para desarrollar su acción de gobierno. De este modo pudo prescindir de la dinámica de consenso del período anterior. Contribuían a ello no sólo la amplitud de la mayoría parlamentaria socialista, sino también la cohesión de la misma, sujeta a la estricta disciplina de que adoleció UCD.

Así pues, también en el terreno de la política autonómica, el gobierno socialista pudo desarrollar de forma relativamente acelerada los acuerdos UCD-PSOE y, en particular, en la tramitación del proyecto de la LOAPA.

Pero lo que significó capacidad de aplicación efectiva de una línea política tuvo como producto lateral negativo la grave disminución de la legitimación, sumamente necesaria en asunto político de tan fuerte potencial movilizador. La exclusión de los partidos nacionalistas en la negociación del «pacto» alteraba radicalmente el modelo «consensual» de la discusión constitucional de 1978 y erosionaba la probabilidad de aceptación de sus efectos.

El diseño «racionalizador» de los mencionados pactos se aplicó —en síntesis— a la definición del mapa territorial de las Comunidades Autónomas, a la imposición de acceso a la autonomía por el artículo 143, a la elaboración y aprobación de los Estatutos restantes según pautas competenciales y criterios organizativos semejantes.

Con las elecciones autonómicas de 1983 —que afectaron a las doce Comunidades Autónomas con Estatuto aprobado según el artículo 143, más el caso especial de Navarra— se pusieron en marcha las restantes instituciones autonómicas y, de modo gradual, se procedió a la transferencia de servicios y medios presupuestarios.

Sin embargo y por lo que se refiere a la intervención sobre las Comunidades Autónomas constituidas en el primer período (País Vasco, Cataluña), se agudizó la dinámica conflictiva, expresada de modo particular en el debate jurídico sobre la nueva interpretación de los textos constitucionales y estatutarios, inspirada por los Informes de 1981 y por el proyecto de LOAPA aprobado en 1983.

El punto jurídico central de esta dinámica de enfrentamiento —trasladada repetidamente al Tribunal Constitucional a través de conflictos de competencias o recursos de inconstitucionalidad— se situó, ante todo, en la definición de los ámbitos competenciales respectivos del Estado y de las Comunidades Autónomas, especialmente en la delimitación de las «bases» o «legislación básica» reservada a la normativa estatal (régimen local, régimen electoral, sistema educativo, policía y cuerpos de seguridad, etc.).

En este punto, la tendencia legislativa y jurisprudencial se ha llevado por lo general a una concepción expansiva de «lo básico» reservado a la intervención estatal, reduciéndose de este modo y sin reforma constitucional o estatutaria el ámbito competencial que las Comunidades Autónomas creían tener garantizado por la Constitución.

Por esta razón, la gran polémica sobre la LOAPA —concluida jurídicamente con una declaración de inconstitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional (verano de 1983) y su reducción a la LPA (Ley del Proceso Autonómico, 1985)—, no llegó a cerrarse del todo políticamente. En efecto, lo que fracasó desde un punto de vista instrumental —no era admisible según el alto Tribunal una legislación interpretativa de la Constitución que desconociera la existencia de los Estatutos—, parece haberse impuesto gradualmente como objetivo político gracias al control de una mayoría parlamentaria absoluta en las Cortes del Estado, a una fuerte implantación socialista entre buena parte de los gobiernos autonómicos derivados de las elecciones de 1983 y a la doctrina jurisprudencial emanada del Tribunal Constitucional.

Este resultado en la aplicación de la política autonómica provocó una permanente tensión política entre el gobierno del Estado y el gobierno de las Comunidades Autónomas con mayor potencial de movilización nacionalista: País Vasco y Cataluña. De este modo, lo que pudo entenderse como progreso en términos de presunta «racionalidad» jurídica y administrativa ha provocado un importante desgaste en la legitimación de la solución constitucional al contencioso histórico sobre la identidad colectiva española.

Esta repercusión sobre la legitimación se ha puesto especialmente de relieve cuando —a la revisión ya aludida de los aspectos competenciales del primitivo modelo constitucional— se añadió paralelamente una reapertura del debate sobre sus contenidos simbólicos.

En efecto, el progresivo desuso del término «nacionalidades» —tan discutido por los sectores nacionalistas españoles— en el lenguaje de dirigentes políticos españoles, el renovado énfasis retórico en la referencia a la «nación española» y a lo «nacional» para referirse a lo español, la denominada «guerra de las banderas», la polémica sobre festividades «nacionales», la impugnación frecuente de las políticas lingüísticas o incluso el conflicto sobre rituales protocolarios, son signo de la precariedad de la transacción constitucional respecto al manejo de estos recursos simbólicos.

En este sentido, la recuperación de algunos símbolos del nacionalismo español por parte del Partido Socialista parecen motivados por la conciencia de constituir la única organización con capacidad de presencia en todo el ámbito español, frente al hundimiento o fragmentación de las organizaciones de la derecha —UCD primero y AP después— que tradicionalmente se consideraban depositarias del sentimiento patriótico.

Con ello se apuntaba a restaurar paulatinamente en el campo de las representaciones colectivas la idea fuerte de «Estado-Nación», desacreditada en los inicios del período democrático por el abuso del precedente franquista y puesta en sordina por su responsabilidad original en el contencioso histórico sobre la identidad colectiva de España.

IV.4. Así pues, el balance de esta segunda etapa de aplicación de la política

autonómica desarrollada bajo la hegemonía del partido socialista (1981-1986), presenta un resultado ambivalente en su doble faceta: redistribución de ámbitos territoriales de poder y construcción simbólica de identidad colectiva.

De un lado, las modificaciones en la redistribución territorial del poder policoadministrativo son sustanciales. En un período relativamente breve, se ha llevado a cabo el traspaso de una considerable capacidad de decisión sobre recursos públicos (personales, económicos, organizativos) desde el centro a la periferia.

Un indicador relevante de esta progresión nos lo da el porcentaje de la participación de las CC AA en el gasto consolidado de las Administraciones públicas, que pasó del 2,17 % en 1981 —cuando únicamente tres CC AA ejercían sólo parte de sus competencias— a algo más del 13 % en 1986, cuando se habían constituido ya las 17 CC AA y se habían llevado a término la mayor parte de las transferencias, hasta casi el 20 % calculado para 1988, comparable con la de otros Estados compuestos o federales.

No hay que olvidar, con todo, que la mayor parte de esta capacidad de gasto de las CC AA está condicionada, al concentrarse en dos grandes sectores (sanidad, educación) en los que las CC AA disponen sólo de capacidad de ejecución, pero no de definición de políticas.

También en el ámbito economicofinanciero, se cerró en 1986 el acuerdo para establecer el método de cálculo de la financiación de las CC AA durante el período quinquenal (1986-1991) previsto en la LOFCA, superando la etapa de provisionalidad que exigía la renegociación anual sobre la participación de las CC AA en los ingresos del Estado.

Es cierto que este proceso de transferencia de capacidad de decisión política a la periferia no ha producido correlativamente una sustancial modificación en las estructuras de la Administración central del Estado, ni en las de su periferia, donde sobrevive la figura del Gobernador civil provincial —un mecanismo esencial del Estado unitario— centralista y a la vez uno de sus emblemas más significativos, recuperado por el gobierno socialista como pieza irrenunciable del Estado autonómico.

A pesar de todo ello, el avance en la reforma de la estructura estatal es sustancial. ¿Cómo explicar entonces la persistencia de un sentimiento de proceso inacabado con resultados insatisfactorios?

V. La percepción de éxito o fracaso en la aplicación de la política autonómica: la importancia del plano simbólico

V.1. Establecer el éxito o el fracaso de una intervención política requeriría como previo indispensable una determinación clara de sus objetivos iniciales. Si se conoce de antemano el punto de destino pretendido, será relativamente sencillo comprobar si se ha llegado al mismo y en qué condiciones.

Las dificultades de una valoración se incrementan, en cambio, cuando dichos objetivos no fueron definidos de manera precisa o lo fueron de manera diferente por distintos actores.

Éste es el caso de muchas intervenciones políticas, encaminadas a la regulación de conflictos de carácter general que dividen una comunidad. En tales situaciones, los objetivos no son coincidentes, ni son siempre explicitados. De este modo se dificulta la elaboración de un balance concluyente sobre el éxito o el fracaso de la intervención.

Con respecto a la cuestión que examinamos, recordemos que se trata de un conflicto político en el que son discernibles dos objetos, relacionados pero diferentes: de un lado, la controversia sobre la identidad colectiva, que se mueve en el plano simbólico, y, de otro lado, la disputa sobre la distribución territorial de recursos políticos, que se sitúa en el plano de la organización institucional del Estado.

De su acumulación, surge el conflicto sobre una determinada forma de definición de la «nación» —contenido simbólico— y de su relación con el «Estado» —articulación institucional, con su afirmación de poder político concentrado—, que había dado lugar al modelo dominante de la «Nación-Estado» de la Europa del XIX.

Ello explica que los diferentes actores, al seleccionar perspectivas diferentes, mantengan expectativas diversas respecto de lo que podría ser «éxito» o «fracaso» en la aplicación de la política autonómica.

Desde la perspectiva de algunos actores, la vía de salida residía fundamentalmente en la corrección de la articulación institucional estatal, desarrollando un proceso de difusión de recursos hasta entonces a disposición de organizaciones centralizadas (burocráticas, electivas, culturales).

Con todo, el conflicto no se resolvía sin enfrentarse al mismo tiempo con la revisión del aspecto simbólico de la identificación colectiva o, en otros términos, de la redefinición de «lo nacional».

Cierto es que no todos los actores admitían esta doble perspectiva y que, a menudo, la consideraban de modo diferente. Esto ha permitido que en la fase de aplicación hayan podido entrecruzarse reproches de «deslealtad» en el cumplimiento de un consenso cuyo doble plano no recibió —como veremos— igual atención por diferentes actores.

En todo caso, mientras el grado de concentración de recursos políticos, por un lado, y la definición simbólica de la identidad «nacional», por otro, no se ajustaran adecuadamente a los sistemas de valores de una parte importante de la comunidad política, habría en ellos un potencial de movilización para el conflicto, que seguiría sin «solucionarse». Esto es, que seguiría escapando a un tipo de regulación de eficacia suficiente para no poner en riesgo la estabilidad del sistema político en su conjunto.

El consenso de 1978 recogía —ya hemos dicho que de forma desigual— la necesidad de atender al doble plano de conflicto que hemos mencionado y dejaba abierta la puerta a fórmulas más específicas de aplicación.

En esta aplicación iban a incidir la posición de los actores políticos principales que lo habían suscrito y de algunos actores que lo habían rechazado.

Respecto de estos últimos, hay que registrar la presencia de quienes no renunciaron a posiciones excluidas de la transacción: por un lado, la conservación de la «Nación-Estado» centralizada y, por otro, la fragmentación de la misma en una pluralidad de «Naciones-Estado», a modo de «clones» reducidos del tipo original.

Persistió, pues, una postura nostálgica de la tradicional «Nación-Estado» española en algunos medios. Asimismo, se mantuvieron reivindicaciones abiertas para la constitución de nuevas «Naciones-Estado», con especial trascendencia en el caso del País Vasco, donde dichas posturas han recurrido de forma organizada y permanente a la acción violenta.

Esta acción violenta —por su visibilidad y su capacidad de alimentar reacciones de signo opuesto— ha sido impedimento especial para permitir una percepción positiva de los resultados de la política autonómica.

Pero, junto a estas posiciones reticentes u hostiles desde un inicio a la transacción de 1978, hay que registrar también oscilaciones en las actitudes de los mismos que la elaboraron.

De una parte, los principales partidos nacionalistas periféricos —PNV en el País Vasco y CiU en Cataluña— han adoptado a lo largo del período estrategias pendulares entre lo que podríamos denominar la «corresponsabilización» y el «repliegue», con alternancia entre una posición de compromiso explícito en reelaborar el modelo simbólico-institucional de convivencia y una tentación de repliegue hacia posturas defensivas y de renuncia a aquel proceso de reelaboración. Factores de esta tentación han sido tanto la disminución de las expectativas de cambio a causa de la influencia de otros actores, como el rendimiento electoral producido por la administración de los recursos simbólicos tradicionales.

En cuanto a los partidos estatales, es sumamente importante el cambio de actitud del PSOE, en razón del lugar central que ocupa en el sistema desde el año 1982, tras la desintegración de UCD y frente a la trayectoria irregular de Alianza Popular.

Llama la atención, a este respecto y por su trascendencia, la rectificación del PSOE, convertida casi en *mea culpa*, cuando —desde sus filas— se ha señalado como error político de las fuerzas de la izquierda el haber asumido las reivindicaciones históricas de las nacionalidades, durante la dictadura, primero, y el debate constitucional, después.

Entre paréntesis, cabría preguntarse por el contrario si el error histórico no habrá consistido en abandonar demasiado pronto el apasionante intento de superar —en todas sus expresiones— el gastado modelo estatal-nacional.

En todo caso, la renuncia a esta superación —la «corrección del error» y su traducción en la política autonómica socialista (Navarra, Valencia, Andalucía, la LOAPA), esforzándose por restaurar contenidos simbólicos del modelo «nacional-estatal»— ha alimentado a su vez la inercia ideológica de importantes sectores del nacionalismo periférico y, con ello, ha contribuido a frustrar expectativas contenidas en la transacción de 1978.

V.2. ¿Es posible ir más allá de esta consideración descriptiva de la intervención de los actores para explicar la percepción del proceso autonómico y de sus resultados?

Una vía alternativa a la anterior y más completa sería establecer —a modo de hipótesis— los objetivos contenidos en el consenso de 1978 y determinar algunos indicadores cuya medición permitiera estimar el grado de realización de aquellos objetivos.

Éste es el ejercicio que a continuación se propone, insistiendo en la combinación de dos planos de conflicto, cada uno con sus objetivos, sus indicadores y un balance provisional.

A. En el plano de la redistribución de recursos políticos y de su administración, los objetivos de la política aprobada consistían, fundamentalmente, en:

aproximar los niveles de decisión política a las posibilidades de participación/control/influencia del ciudadano (democratizar la acción política por difusión de la capacidad de decisión);

incrementar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública, adaptándola a las exigencias socioeconómicas del sistema (hacer receptiva y responsable a la administración);

rediseñar los mecanismos de coordinación necesarios para la regulación global del sistema y para asegurar su estabilidad y conservación.

Los indicadores que revelarían el grado de consecución de dichos objetivos serían, entre otros, los siguientes:

1. volumen y ritmo de la redistribución territorial de recursos —económicos, humanos y materiales— y, en paralelo, volumen y ritmo de la disminución de recursos administrados desde el centro político;

2. aprovechamiento de la capacidad de las nuevas unidades subestatales para innovar los procesos y los contenidos en la elaboración de políticas públicas y en su ejecución;

3. capacidad de innovación en la asignación de recursos presupuestarios y en su efectiva ejecución en los períodos prefijados;

4. capacidad de innovación de las nuevas unidades en la puesta en marcha de mecanismos de responsabilidad política o de participación ciudadana;

5. grado de consistencia y estabilidad institucional (parlamentos, ejecutivos, burocracias) en las nuevas unidades subestatales;

6. intensidad de la conflictividad intergubernamental (Estado-CC AA, CC AA entre sí) sometida a regulación jurisdiccional;

7. aparición y funcionamiento de nuevas instancias de armonización intergubernamental (formales e informales).

No existe hoy por hoy un cuadro completo que permita articular estos indi-

cadores con expresión valorada de su evolución. Pero no es difícil admitir, desde una apreciación tentativa, una serie de conclusiones provisionales:

ha sido importante el volumen de recursos económicos públicos puestos a disposición de las CC AA;

la magnitud del volumen encubre, sin embargo, la existencia de una porción muy elevada de dichos recursos cuya asignación viene ya predeterminada por decisiones adoptadas en el centro político, y no en la periferia que los administra;

la redistribución territorial de recursos no ha comportado, en un primer análisis, una modificación sustancial de los mecanismos centrales de decisión y de sus dependencias periféricas (cambios de efectivos, estructura, red provincial, etc.);

ha sido por lo general débil la capacidad de innovación de las CC AA en los procesos de elaboración de políticas públicas y en su gestión, aunque son perceptibles algunas mejoras sectoriales en su impacto social;

las nuevas instituciones autonómicas adquieren un aceptable grado de asentamiento y reconocimiento, pero no aportan formas más directas de participación de los ciudadanos o de responsabilidad política de sus dirigentes;

es elevado el grado de conflictividad sometida a regulación jurisdiccional por discrepancia en la interpretación del cuadro normativo;

aparecen los mecanismos de coordinación sectorial (financiera y administrativa) entre las diferentes instancias políticas, pero no llega a establecerse una arena principal y formalizada para esta coordinación, con el fracaso reconocido del Senado como ámbito de integración efectiva de las CC AA en las decisiones centrales del sistema.

B. En el plano simbólico de la redefinición de la identidad colectiva, los objetivos difusos de la política aprobada eran:

Preservar el contenido simbólico «unidad de la Nación», con costes menores a los históricamente conocidos (guerras civiles, violencia política);

Hacer compatible la afirmación de «una Nación» con el reconocimiento de otras identidades simbólicas de aspiración «nacional», mediante el recurso a una nueva propuesta integradora («Nación de nacionalidades y regiones», «Nación de naciones», «comunidad de naciones», «Estado plurinacional»);

Revisar, por tanto, la combinación unívoca «Nación-Estado» procedente del siglo XIX, en busca de un modelo capaz de articular los objetivos anteriores en el plano de la redistribución territorial de poder.

En este terreno, algunos indicadores reveladores de la evolución en la administración —integradora o conflictiva— de los recursos simbólicos, serían los siguientes:

1. evolución de la capacidad movilizadora de partidos subestatales —o territorialmente delimitados— (persistencia, incremento, declive) en los diferentes niveles electorales, en cuanto los partidos son portadores de contenidos simbóli-

co-ideológicos (sea la reivindicación nacional, la reivindicación de clase u otra) sobre los que basan su plan de movilización;

2. capacidad de fusión/articulación de los grandes partidos de ámbito estatal con los partidos periféricos, como signo de la difuminación del conflicto nacional respecto de otras divisorias de agrupación de fuerzas políticas y de la adaptación a un nuevo esquema nacional-estatal;

3. en el mismo sentido, capacidad de reestructuración de los partidos estatales y su adaptación interna a la redistribución territorial del poder, como reflejo de la readaptación de dichas formaciones;

4. evolución de las actitudes políticas de masas respecto de su autoidentificación «nacional» y reconocimiento de la misma en las nuevas instituciones subestatales;

5. creación, recuperación y uso de símbolos ceremoniales o verbales, relacionados con la identificación colectiva: terminología «Nación-nacionalidad-región, empleo simbólico de la lengua, celebraciones y conmemoraciones colectivas, adaptación de la función ritual de determinadas instituciones (la Corona, las Cortes) al esquema pluricultural, etcétera.

Puede advertirse que estos indicadores se refieren —según los casos— a las conductas y actitudes de las elites políticas e intelectuales o a las conductas y actitudes de las masas. Asimismo, en ocasiones forman parte del plano del discurso sobre el propio proceso, mientras que en otras se refieren a movimientos de los actores del mismo.

¿Qué estimación provisional puede hacerse también en este apartado respecto a la evolución de estos indicadores?

Por lo que hace a la capacidad movilizadora de los partidos «nacionalistas», puede afirmarse que se consolidan y —en algún caso— progresan en determinadas áreas territoriales, pero que no se extienden significativamente más allá de las dimensiones presentes en las primeras elecciones democráticas;

No se produce, por lo general, la articulación-integración de partidos estatales con partidos subestatales, mientras se dan, en cambio, casos de dislocación territorial de formaciones estatales, especialmente, de la derecha;

Tampoco se da una efectiva readaptación de las estructuras internas de los grandes partidos estatales a la nueva articulación política del Estado, conservando generalmente su sistema centralizado de decisión y asignación de recursos y «engullendo» en otros casos —relaciones PSC-PSOE— a la formación menor;

La autoidentificación «nacional» de la población indica la persistencia —y en algún caso, el aumento— de una identificación excluyente o, más frecuentemente, de una identificación dual;

El reconocimiento simbólico de las instituciones autonómicas se extiende generalmente entre la población;

En cuanto al uso verbal y ceremonial de símbolos relacionados con la identificación nacional-colectiva, no avanza o lo hace muy lentamente la difusión de ritos y símbolos diferentes a los de los nacionalismos tradicionales —central o

periféricos—, mientras éstos siguen utilizándose a menudo con intención polémica o movilizadora de antagonismos, más que de integración.

Sobre este particular, parece poco efectiva la utilización de los medios institucionales (enseñanza, comunicación) para transmitir aquellas referencias simbólicas nuevas o rectificadas de acuerdo con el intento de revisión del viejo modelo nacional-estatal.

Para concluir, podría decirse que los indicadores ofrecen en este punto resultados menos positivos en cuanto al grado de ejecución de los objetivos de renovación antes apuntados, en comparación con los indicadores referidos al primer plano —institucional— de análisis.

¿Razones? En primer lugar, no puede olvidarse la mayor dificultad que plantea regular el conflicto en su aspecto simbólico.

Cuando se trata en el plano de la difusión territorial de poder, podemos recurrir a patrones institucionales que se presentan —es cierto que con ingenio y excesivo optimismo— como «soluciones» comprobadas en otras situaciones históricas: esquemas de descentralización, regionalización, federalismo, etc. No es de extrañar, por tanto, que la insatisfacción por el desarrollo autonómico haya propiciado la aparición de propuestas de reforma o reinterpretación constitucional, como las avanzadas en clave federalizante por algunos juristas próximos a los socialistas catalanes (1987).

Por desgracia, la necesaria aproximación al plano simbólico no cuenta con un instrumental analítico tan formalizado como el jurídico-institucional, porque debe moverse en el campo de las representaciones colectivas, de los sistemas de valores, de las culturas políticas. Al mismo tiempo, es este plano donde los cambios son más lentos y menos aparentes y donde las «importaciones» de categorías y experiencias son más difíciles.

Una segunda razón puede radicar en el asimétrico planteamiento del conflicto, según la implantación territorial de diferentes tradiciones históricas. El plano institucional y el plano simbólico a que nos hemos referido no tienen el mismo relieve, según la posición histórica de los agentes y de su experiencia colectiva. Mientras que en el País Vasco y Cataluña los componentes simbólicos adquieren una importancia central, en otras comunidades españolas esta dimensión ocupa un lugar secundario o no aparece significativamente. Entre unas y otras puede advertirse situaciones intermedias, como es el caso de Galicia, Navarra, Valencia, Baleares o Canarias.

Esta situación asimétrica que la transacción de 1978 había reconocido constitucionalmente, quedó ignorada por la aplicación inmediata de una política autonómica orientada a suprimir o reducir las variantes. Desde este momento, la regulación igual de situaciones desiguales ha introducido nuevos factores de complicación, cuando se ha tratado de regular el conflicto.

V.3. Todo ello nos lleva a la conclusión general de que la apreciación de los

resultados de la política diseñada hace diez años para resolver un contencioso histórico contiene todavía importantes elementos negativos.

Debe situarse en el activo del balance el hecho de que casi todos los contendientes en la disputa hayan aceptado trasladar su disputa histórica al terreno de la confrontación civil, evitando —salvo para un sector del nacionalismo vasco que se reconoce en ETA— el recurso a la guerra civil o a la violencia.

Con todo —y a pesar de afirmaciones más optimistas— debemos reconocer que sigue dándose en la política autonómica un factor persistente de conflicto político, revelándose como el de más ardua solución, en contraste con otras grandes «issues» de la transición democrática.

Tres eran, en efecto, las cuestiones conflictivas que la Constitución pretendía resolver por la vía de la transacción y cuya aplicación política ha seguido una suerte desigual. La primera transacción aceptaba los valores y mecanismos de decisión de la democracia liberal representativa, pero sin exigir la depuración ni la responsabilidad de quienes la habían impedido sanudamente durante la dictadura. La segunda transacción admitía un avance del sistema economicosocial hacia el nunca alcanzado modelo del Estado del bienestar, pero con renuncia a alterar de modo significativo el sistema económico del tardofranquismo.

Finalmente, la tercera transacción se expresaba en una revisión del modelo de «Nación-Estado» unitaria y centralista. Esta revisión no se limitaba —como ya hemos dicho— a los aspectos institucionales-competenciales: se extendía decisivamente al ámbito de las representaciones colectivas y de los contenidos simbólicos.

Es sintomático que el debate sobre el plano institucional-competencial del acuerdo constituyente se haya transformado. La principal corriente crítica del mismo que lo descalificaba al principio por falta de rigor en la definición de un modelo «claro» señala ahora lo que un análisis politológico y menos legalista ya conocía: que la experiencia de otros sistemas de distribución territorial del poder político apunta a la pérdida de importancia de las diferencias entre modelos y se orienta a la convergencia de todos ellos en una misma dirección.

Ante esta constatación, el impacto de la otra cara del problema —la simbólico-representativa— adquiere mayor relieve cuando se quiere explicar el porqué de la persistencia de la insatisfacción respecto del resultado del proceso.

En este punto —como se ha dicho ya—, los acuerdos de 1978 permitían trascender un modelo —la «Nación-Estado»— heredado del siglo XIX y desbordado ahora por el desarrollo de estructuras socioeconómicas, culturales y estratégicas que han debilitado o anulado la vigencia de las «Naciones-Estados», tanto las existentes, como las proyectadas.

Sin embargo, el esfuerzo de los actores —colectivos e individuales, intelectuales y políticos— que debían hacerlo efectivo se ha quedado a medio camino. La apuesta era difícil y todavía no se ha ganado. Sería bueno que no se hubiera perdido definitivamente.

15. La posición exterior de España

CELESTINO DEL ARENAL

I. Introducción

Analizar la política exterior de España, en el marco de una obra que tiene como objeto central de estudio el proceso de transición de la dictadura a la democracia y la posterior consolidación de este régimen político desde una perspectiva predominantemente interna y, en consecuencia, en base a una periodificación que responde a criterios de orden político interno, no es tarea sencilla. Admitiendo la íntima relación y dependencia existente entre la política interior y la política exterior, no se puede desconocer, sin embargo, que dichas políticas y los cambios que en ellas se producen tienen con frecuencia distinto tiempo y diferente ritmo. En general, aunque hay significativas excepciones, la política exterior va a remolque y por detrás de la política interior, además de dominar en la misma más el *continuidismo* que el *cambio*. En esta misma línea, los especialistas han señalado también la tendencia general de la política exterior a permanecer relativamente impermeable a los procesos de democratización. De ahí, que hablar de transición y cambio en la política exterior no siempre se ajuste a los mismos procesos y períodos que caracterizan la transición y el cambio en el régimen político interno.

Lo anterior cobra todo su sentido si se tiene en cuenta que el período que nos corresponde estudiar va desde la aprobación de la Constitución de 1978 a 1986. Un período que desde el punto de vista de la política exterior española no tiene unidad propia y que cubre un espacio de tiempo en el que culminan iniciativas emprendidas en 1976 y 1977 y en el que se plantean dinámicas que sólo encuentran su plasmación a finales de 1988. Un período cuya fecha inicial, con ser clave desde el punto de vista de la política interna, no es, sin embargo, significativa en lo que hace a la política exterior. Por un lado, es el mismo partido político, la Unión de Centro Democrático, con el mismo presidente de Gobierno, Adolfo Suárez, y el mismo ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, el que gobierna antes y después de la aprobación de la Constitución, sin que hasta 1980 se produzcan variaciones significativas en el diseño de la política exterior y en las personas encargadas del mismo. Por otro, el consenso en materia de política exterior no termina con la aprobación de la Constitución, sino que continua vigente hasta 1980, sin que se abra hasta esa fecha el debate general sobre las grandes cuestiones pendientes de la política exterior española. Un período, además, cuya fecha final, si bien tiene en el ingreso de España en la Comunidad Europea y en el referéndum sobre la permanencia de España en la Alianza Atlántica dos acontecimientos claves en el proceso de definición y posicionamiento de España en el mundo, no cierra todavía, en nuestra opinión, el proceso de transición en la política exterior española.

Con esta consideración inicial en torno al distinto tiempo y ritmo de cambio en la política interna y en la política exterior, no pretendemos romper el corsé temporal que se nos ha impuesto, sino simplemente explicar las razones que en ocasiones nos obligarán a hacer referencias a acontecimientos y hechos producidos con anterioridad a 1978 y con posterioridad a 1986. De cualquier forma, el límite de 1986 explica que no hagamos referencia a acontecimientos y hechos internacionales y españoles recientes de especial importancia para la política exterior española.

En todo caso, en razón de este planteamiento, es necesario empezar nuestro estudio realizando algunas consideraciones generales sobre la transición en política exterior, es decir, sobre la noción y la problemática del cambio en la política exterior en general y en la española en particular y sobre la periodificación que de acuerdo con lo anterior se puede establecer en la política exterior española a partir de 1976. Sólo de esta forma es posible enmarcar adecuadamente el sentido y alcance del proceso de cambio experimentado por la política exterior española en el período 1978-1986¹. A continuación analizaremos las principales caracte-

¹ En lo relativo a la sistemática expositiva de este estudio, las posibilidades eran tres. Una, adoptar una sistemática basada en la toma en consideración de la política seguida por los diferentes gobiernos que se han sucedido desde 1978, en base a la distinción entre la política exterior de los gobiernos centristas y la política exterior de los gobiernos socialistas. Otra, seguir una sistemática que tomase en consideración los períodos y etapas que, como veremos en breve, caracterizan la política exterior española desde 1976. Finalmente, la tercera posibilidad era la de seguir una exposición

rísticas, líneas de acción y diferencias entre la política exterior de los Gobiernos centristas y la de los Gobiernos socialistas y finalmente trataremos de analizar las grandes cuestiones y proyecciones de la política exterior de la España democrática.

II. Política exterior y democracia

La política exterior española en el período 1978-1986 sólo puede entenderse, como es lógico, en el contexto del proceso de democratización interna que se inicia en 1976 y en el marco del escenario internacional característico de esos años. Esta política es, así, en lo fundamental, el fruto de un proceso de redefinición y nueva articulación de la proyección y acción exterior de España, que se inicia a partir del fin del régimen franquista y que llega hasta nuestros días. Un proceso en el que, con planteamientos, objetivos y voluntades muchas veces diferentes, han participado los sucesivos Gobiernos democráticos, desde los Gobiernos de Adolfo Suárez, pasando por el Gobierno de Leopoldo Calvo Sotelo, hasta los Gobiernos de Felipe González.

En ningún momento puede, por lo tanto, olvidarse que toda política exterior y, en consecuencia, la política exterior de España, está profundamente condicionada no sólo por el entorno interno, en nuestro caso marcado por la salida de un régimen autoritario y por un proceso de democratización que culmina en 1982, sino también por un entorno internacional cambiante y complejo, que influye decisivamente en el margen de actuación política. Lo mismo hay que decir del peso, en ocasiones decisivo, que tienen sobre la política exterior toda una serie de factores geográficos, económicos, históricos, culturales, sociales, etc., que permanecen casi inalterables por largos períodos de tiempo, marcando determinadas líneas generales de la acción exterior. Igualmente influye, aunque en menor medida, la trayectoria que tradicionalmente ha caracterizado la actuación internacional del Estado, en el caso español el franquismo, cuya inercia tarda tiempo en desaparecer totalmente.

Parafraseando un aforismo ya clásico, podríamos decir que casi nunca se hace la política exterior que se quiere, sino que en la mayor parte de los casos se hace la que se puede. Lo que no obsta para que, en todo caso, exista siempre un importante margen de maniobra política que, en base a la adecuada utilización

temática, abordando una a una las grandes cuestiones o proyecciones de la política exterior española. Ante este dilema, nuestra opción se ha inclinado por una combinación de la primera posibilidad, la que toma en cuenta la política de los distintos gobiernos, y de la última, que sigue una exposición temática, por entender que es la sistemática que más fácilmente se adapta al período 1978-1986. Véase Celestino del ARENAL, «Democracia y política exterior: El largo camino hacia el cambio», en José VIDAL BENEYTO (ed.), *España a debate, I. La política*, Madrid, Tecnos, 1991, pp. 45-65. Finalmente, por razones obvias de espacio, hemos optado por centrar nuestra atención en las grandes líneas y proyecciones de la política exterior española, prescindiendo del estudio detallado y puntual de las relaciones exteriores de España.

de esos condicionantes y a una correcta planificación de los objetivos de la acción exterior, permite orientar la política exterior en la línea más beneficiosa para los intereses nacionales. En este punto juega un papel decisivo la voluntad política en la que se apoya esa política exterior, así como la correcta inserción del Estado en el escenario internacional.

Lo anterior explica dos hechos decisivos a la hora de analizar una política exterior. Por un lado, el hecho de que las políticas exteriores tienden a estar caracterizadas más por el continuismo que por el cambio. El proceso de cambio, cuando existe, es normalmente lento. Aunque los ajustes de la política exterior a las distintas situaciones son, como es lógico, constantes, dado el carácter dinámico de las mismas, sin embargo, las características básicas de la política exterior tienden a persistir. La distinción entre «ajuste» y «cambio» cobra, así, una especial relevancia a la hora de analizar una política exterior. Mientras los ajustes son frecuentes, el cambio es raro, pues sólo se produce cuando se modifican una o más de las características esenciales de la política exterior y esto en el mundo actual no es fácil.

Por otro lado, el hecho de que, en el complejo e interdependiente mundo de nuestros días, los Estados y, en concreto, las potencias medias, como es el caso de España, sólo logran afirmar coherente y eficazmente su siempre relativo margen de autonomía en materia de política exterior cuando existe una voluntad política clara y decidida, que se apoya en un régimen político interno coherente con su entorno exterior. La mayor o menor autonomía de la política exterior está, así, en gran medida en función de la coherencia entre los objetivos internos y externos del Estado y de la adecuada concordancia entre el contexto interno y el escenario internacional.

No debe olvidarse que la autonomía en política exterior, que con frecuencia se confunde con la simple adopción de posturas contrarias al orden imperante en el entorno de un Estado, no es algo formal o retórico, sino algo que partiendo de ese entorno sabe extraer del mismo las posibilidades de actuación internacional en defensa de los intereses nacionales. En el caso español, es claro y conviene recordarlo, la autonomía de su política exterior no consiste, como se ha pretendido tradicionalmente por ciertos sectores de la opinión pública, en afirmar sin más y por sistema una política antinorteamericana o antioccidentalista. Esa autonomía no está, por tanto, en función del desarrollo por principio de una política tercermundista, neutralista o no alineada, sino que está en función de la coherencia existente entre los intereses nacionales y el entorno internacional con la propia política exterior, entre la política interior y la política exterior.

Desde esta perspectiva, la pregunta clave que se plantea es la siguiente: ¿Qué ha sucedido con la política exterior de España desde 1976? ¿Se ha producido un cambio sustancial en la misma respecto al pasado? Como veremos, puede afirmarse que la actual política exterior de España ha experimentado, de un lado, un profundo cambio con relación a la política del franquismo y, de otro, ha afianzado su margen de autonomía, en consonancia con los intereses nacionales españoles. Ambos hechos, cambio y ampliación del margen de autonomía están

íntimamente unidos, pues el segundo sólo es posible en principio cuando existe un modelo global, coherente y realista de política exterior.

Un cambio que, sin embargo, no se ha producido en un momento fijo del reciente pasado democrático, sino que se ha ido materializando a lo largo de ese proceso de democratización. En ello, como es lógico, influye decisivamente el hecho de que el establecimiento de un régimen democrático en España ha sido fruto de un proceso de reforma y no de un proceso de ruptura. En concreto, este proceso de cambio, iniciado ya anteriormente, se hará particularmente notorio a partir de 1982, con el primer Gobierno socialista, pero sólo culminará a finales de 1988.

Una afirmación real, y no sólo retórica, del margen de autonomía que sólo ha tenido lugar a medida que se ha ido produciendo el cambio señalado, es decir, a medida que se ha ido definiendo y perfilando el modelo global de política exterior española.

De esta forma, si la transición política a la democracia puede considerarse cerrada en principio con la aprobación de la Constitución de 1978, la transición en materia de política exterior va a exigir un período de tiempo notablemente mayor, ya que esta etapa sólo se cerrará, como veremos, a finales de 1988. El cambio de régimen interno, el paso del franquismo a la democracia, ha tenido, en consecuencia, su reflejo, aunque a un plazo bastante más amplio, en la política exterior. No es que hayan cambiado radicalmente los condicionantes externos de esa política, la mayoría de los cuales han permanecido dentro de las lógicas evoluciones, algunas notables, que inexorablemente se producen en el ámbito internacional; no es que se hayan alterado radicalmente las grandes constantes que han caracterizado históricamente la política exterior española, lo que tampoco ha sucedido. Lo que ha cambiado ha sido, por un lado, la filosofía inspiradora y el diseño de esa acción exterior, el porqué y el para qué se hace la política exterior, lo que ha dotado de una mayor autonomía y de un nuevo sentido y profundidad a dimensiones ya existentes de esa acción exterior y ha permitido poner en pie nuevas dimensiones de la misma. Por otro lado, ha cambiado también la forma, el modo, el cómo se hace la política exterior, lo que ha hecho esa política exterior más eficaz y realista.

El cambio y la afirmación del margen de autonomía de la política exterior española sólo ha tenido lugar, así, en última instancia cuando se ha producido, en sus últimas consecuencias, la concordancia entre el contexto interno y el escenario internacional en el que se mueve España, es decir, cuando política interior y política exterior se han hecho coherentes y con ello han podido atender realmente a los intereses nacionales.

En este proceso de cambio y de afirmación del margen de autonomía de la política exterior española, que se inicia en 1976, pueden distinguirse, con todo lo que tiene de simplificación de una realidad dinámica y compleja, varias etapas y períodos con alcances y significados muy distintos.

Una primera gran etapa, que puede denominarse de transición en materia de política exterior, ya que no coincide con la transición a nivel interno, va desde

1976, con el primer Gobierno de Adolfo Suárez, hasta finales de 1988, cuando se concretan y materializan las últimas grandes opciones de la política exterior española, quedando establecido el modelo global de política exterior española. Esta etapa llega, por lo tanto, casi hasta el presente, desbordando el marco temporal que nos corresponde estudiar.

En esta primera etapa de transición en política exterior, a lo largo de la cual se produce progresivamente el cambio en materia de política exterior, pueden distinguirse, a su vez, varios períodos, cada uno de los cuales con sus propias características.

Un primer período, que coincide con los Gobiernos de Adolfo Suárez, abarca los años 1976-1980. Está caracterizado por el consenso existente entre las fuerzas políticas parlamentarias en materia de las grandes cuestiones de política exterior, lo que permite, en aras de la construcción democrática, soslayar las cuestiones más polémicas. Durante este período inicial, aunque empieza a dibujarse en la práctica de la acción exterior una nueva filosofía inspiradora de la política exterior, en consonancia con los principios democráticos, la práctica del consenso impide, salvo en la dimensión europea, que se definan con precisión y claridad algunas de las más importantes líneas directrices de la política exterior. Se producen importantes ajustes, rectificaciones y cumplimentación de carencias y lagunas respecto de la política exterior del franquismo, pero no se produce un cambio, en el sentido señalado, en la política exterior.

Un segundo período, dentro de la etapa de transición, se inicia en 1980, cuando se produce la ruptura del consenso, al plantearse por el Gobierno centrista la incorporación de España a la Alianza Atlántica, y termina el 12 de marzo de 1986, con la celebración del referéndum sobre la permanencia en la Alianza Atlántica. Es un período constituyente en materia de política exterior, por cuanto durante el mismo se culminan las negociaciones para la adhesión de España a la Comunidad Europea, España se incorpora a Europa y se abre el debate sobre el alcance y consecuencias de las dimensiones atlántica, occidental y mediterránea de España, que sólo se cerrará con la aprobación en referéndum por el pueblo español de los términos en los que España define su política de paz y seguridad. Hitos fundamentales de este período constituyente, con alcance muy diferente respecto del cambio en política exterior, son la apresurada, mal hecha y prematura incorporación de España a la Alianza Atlántica, el 29 de mayo de 1982, que realiza el Gobierno centrista de Leopoldo Calvo Sotelo; el triunfo socialista en las elecciones generales de octubre de 1982, que va a permitir la materialización real del cambio en la política exterior; la formulación del «Decálogo» de paz y seguridad por el Presidente del Gobierno, Felipe González, ante el Congreso de los Diputados, el 23 de octubre de 1984, que supondrá la definición precisa de la política de paz y seguridad de España; el ingreso de España como miembro de pleno derecho en la Comunidad Europea, el 1 de enero de 1986, con lo que finaliza uno de los capítulos pendientes más importantes para la definición de la dimensión europea de España; y la celebración del referéndum mencionado, que cierra el período que estamos describiendo. En este período se sientan y definen

con precisión las últimas líneas maestras de la política exterior de la España democrática que quedaban por fijar, homologándose España con Europa y adecuándose la política exterior al entorno exterior. El cambio en la acción exterior es un hecho, si bien todavía es necesario materializarlo en la práctica en algunos de sus extremos más significativos.

Dentro de la etapa de transición en política exterior se puede distinguir finalmente un tercer período, que va desde marzo de 1986 hasta finales de 1988, cuando con el ingreso como «observador activo», el 14 de noviembre, en la Unión Europea Occidental, con la firma, el 1 de diciembre, del nuevo Convenio Defensivo con los Estados Unidos y con la aprobación, también el 1 de diciembre, por el Comité de Planes de Defensa de la OTAN, de las directrices generales para la contribución militar española, España deja establecidas plena y prácticamente las líneas maestras de su política de paz y seguridad, terminando definitivamente la etapa que hemos denominado de transición en materia de política exterior. En este período se lleva a la práctica en toda su extensión el modelo global de política exterior que se había venido perfilando durante el anterior período constituyente. Culmina, en suma, el cambio iniciado durante la larga etapa de la transición en política exterior.

A partir de finales de 1988 se abre una nueva gran etapa en la política exterior española, que llega hasta el presente. Es la etapa en la que España, definida y concretada en sus líneas maestras la política exterior, normalizada efectivamente su presencia y acción internacional, insertada plenamente en su entorno occidental y europeo, desarrolla, por primera vez en mucho tiempo, una política exterior coherente y realista.

Uno de los rasgos característicos de la política exterior española, desde 1976 hasta finales de 1988, es decir, durante la primera gran etapa que hemos señalado, en concreto en los gobiernos de Adolfo Suárez y de Felipe González, va a ser el papel decisivo que el Presidente del Gobierno va a tener en la orientación y ejecución de esa política. En España, a partir de 1976, la figura del Presidente del Gobierno va a ser un elemento decisivo en la formulación, orientación y ejecución de la política exterior. En este período se produce una clara personalización del poder exterior. Aquí no sólo actúan las lógicas influencias derivadas de la personalidad respectiva de los Jefes de Gobierno y de las percepciones que los mismos tienen respecto de determinados problemas, sino que interviene sobre todo la propia situación de transición política que vive España y la necesidad de insuflar nuevas orientaciones a la política exterior respecto del pasado, lo que favorece y exige en muchos casos la intervención directa del jefe del Ejecutivo. Influyen también las características del sistema político-administrativo español, que otorga un papel decisivo al Presidente del Gobierno y al ejecutivo en la definición y ejecución de la política exterior.

Sólo a raíz de la definición global y precisa de la posición de España en el contexto internacional, en el período 1985-1988, con el ingreso en la Comunidad Europea y la fijación de los términos de la participación de España en la Alianza Atlántica, el modelo de política exterior española ha pasado progresivamente a

encuadrarse en lo que se denomina modelo «burocrático» de política exterior, que es el modelo imperante en Europa occidental. Este hecho vendrá a ser la expresión más evidente de que España ha normalizado y definido con claridad su posición internacional y, en consecuencia, su política exterior. Este modelo supone una disminución del protagonismo presidencial y una revalorización de los aparatos gubernamentales encargados de la formulación y ejecución de la política exterior.

En todo caso, cuando se estudia este período no se puede desconocer, como veremos a continuación, la existencia de notables diferencias entre la política exterior de los Gobiernos de la Unión de Centro Democrático y la política exterior de los Gobiernos del Partido Socialista Obrero Español.

III. La política exterior de los Gobiernos de la Unión de Centro Democrático

III.1. Los Gobiernos de Adolfo Suárez

El inicio de la transición política española hacia la democracia, que se produce con la llegada de Adolfo Suárez al gobierno, el 3 de julio de 1976, abría la posibilidad de replantear y cambiar la acción exterior de España. A partir de ese momento se inicia un proceso de cambio en la política exterior española respecto del franquismo. En esa fecha se abre la etapa que hemos llamado de transición en la política exterior.

Este primer Gobierno democrático trae una nueva operación de reforma política y con ella un replanteamiento de la política exterior, que no nos corresponde a nosotros estudiar. Sin embargo, es lógico que, en esos primeros momentos, estando pendientes de construir las nuevas coordenadas políticas de la convivencia democrática entre los españoles, fueran las cuestiones internas las que atrajeran la mayor parte de las energías políticas.

Con todo, en beneficio y apoyatura del proceso político interno y ante la necesidad de llenar las lagunas dejadas por el franquismo en la acción exterior española, se acometió la tarea pendiente de hacer que España estuviese plenamente presente en la escena internacional. En este sentido, era necesario formular una nueva política exterior. En ello, como en el éxito de la transición política, intervinieron activamente no sólo el Gobierno, sino igualmente los partidos de la oposición, a través de una política de consenso en las cuestiones fundamentales, que abarcó tanto los temas de política interior como de política exterior.

Este consenso entre las fuerzas políticas parlamentarias en materia de política interior y exterior, fundamental para el éxito de la transición política, tuvo, sin embargo, dos consecuencias negativas desde la perspectiva de la acción exterior. Por un lado, dificultó aún más el que el Gobierno centrista pudiese llegar a la formulación de un modelo global y coherente de política exterior. Durante este

período, aunque, a pesar de todas las contradicciones que caracterizan el proyecto centrista, empieza a dibujarse en la práctica exterior una nueva filosofía en consonancia con los principios democráticos, sin embargo, la práctica del consenso impide, salvo en la dimensión europea, que se definan con claridad y precisión algunas de las más importantes líneas directrices de la política exterior, tanto en el interior del propio partido centrista como a nivel general. Por otro lado, las consecuencias de este consenso y la importancia que tiene el asegurar el éxito de la transición democrática, se manifiestan en la propia Constitución de 1978, que adolece de falta de internacionalismo y cuya democratización en materia de política exterior es limitada ².

El Gobierno de Adolfo Suárez tenía unos objetivos prioritarios en cuanto a la acción exterior: la consecución del respaldo internacional de las potencias occidentales al proceso democrático, la normalización de las relaciones internacionales de España y la búsqueda de un espacio propio en el sistema internacional. Es en los dos primeros puntos donde se producen los principales logros de la acción exterior de los Gobiernos de Suárez. La normalización en todos los aspectos de las relaciones exteriores de España se va haciendo patente desde los primeros momentos, tanto a nivel universal como a nivel estrictamente occidental y europeo.

En este proceso de normalización de las relaciones exteriores, la presencia de Marcelino Oreja, colaborador directo de Fernando M.^a Castiella cuando éste fue Ministro de Asuntos Exteriores, al frente del Ministerio de Asuntos Exteriores fue decisiva. Oreja retoma, desde planteamientos democráticos, adaptándolos al nuevo contexto, algunos de los planteamientos básicos de la política exterior nacionalista de Castiella ³.

Pero si Oreja es el que esboza la política exterior, Suárez va a ser el que, a través de una evidente personalización, ejecute en muchos casos la acción exterior. En ello influyó decisivamente tanto su propia personalidad, que buscaba imagen y legitimación a nivel interno e internacional, como la amalgama de las fuerzas políticas del más variado ropaje ideológico que se dieron cita en el partido centrista y, por lo tanto, la falta de consenso de su propio partido sobre lo que debería ser la política exterior de España ⁴. Esta evidente personalización de la política exterior se tradujo en ocasiones en una desconexión e, incluso, contradicción entre la acción exterior que trataba de desarrollar Oreja y la que personalmente desarrollaba Suárez, incidiendo este hecho negativamente en la necesaria coherencia y unidad de acción de la política exterior ⁵.

² Antonio REMIRO, *La acción exterior del Estado*, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 20-27, y *Política exterior de defensa y control parlamentario*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, p. 47.

³ Francisco ALDECOA, «La política exterior de España en perspectiva histórica, 1945-1984. De la autocracia al Estado de Derecho», *Sistema*, núm. 63, 1984, p. 123.

⁴ A esta línea de búsqueda de una nueva imagen y legitimación interna responden en gran medida los numerosos viajes de SUÁREZ al extranjero. Con ellos SUÁREZ rompía con la anterior imagen franquista de un jefe de Gobierno aislado del exterior y prácticamente sin presencia internacional.

⁵ El propio OREJA, consciente desde los primeros momentos de este hecho, no dudará en sugerir,

Si, como acabamos de ver, en lo relativo a la normalización de las relaciones exteriores el éxito de la política exterior suarista es evidente, no sucede lo mismo en lo relativo a la también necesaria y urgente redefinición global de la posición exterior española. Durante los Gobiernos de Suárez, en razón de las urgencias existentes en materia exterior y de las contradicciones apuntadas, a las que hay que añadir la inestabilidad política interna y la debilidad y crisis casi permanente del propio partido de la Unión de Centro Democrático, no se llegó a definir con claridad la posición exterior de España, ni a formular una política exterior coherente y realista.

El objetivo de desarrollar una política exterior realmente nueva requería cambios importantes en la ideología, en las formas y en la acción, capaces de superar los planteamientos que habían dominado las relaciones del pasado, y ello era difícil con un partido heterogéneo y de aluvión, necesitado de legitimación democrática, sin un modelo global y definido de política exterior y sin consenso interno en cuanto a las grandes opciones de la política exterior, lo que explica las contradicciones y ausencia de coherencia en el plano político e ideológico que caracterizó en general la acción exterior ⁶.

Algunos especialistas han considerado que el esquema suarista perseguía encontrar una «tercera vía» en las relaciones internacionales, especialmente aplicada en la dimensión iberoamericana, fuera de la dinámica Este-Oeste ⁷. Este planteamiento, facilitado por la política de Carter hacia América Latina, acertaría a servir también como elemento justificativo de la pretensión irrealista, más de una vez manifestada por ese gobierno, de erigir a España en puente entre el Norte y el Sur y, más concretamente, entre Iberoamérica y Europa ⁸.

en una Conferencia pronunciada el 26 de mayo de 1977, en la Escuela Diplomática, con el título de «La política exterior en un sistema democrático», la necesidad de distribuir adecuadamente las competencias en materia de política exterior dentro del gobierno.

⁶ En esta línea se insertan determinados gestos, y hasta compromisos, que no coincidían aparentemente con el carácter conservador del gobierno centrista, como, por ejemplo, la visita de SUÁREZ a Fidel CASTRO, en septiembre de 1978 y la presencia de España, como observadora, en la Cumbre de los Países No Alineados, celebrada en La Habana, que motivaron críticas incluso en los sectores más atlantistas de la Unión de Centro Democrático. Aunque tales hechos se justificaron alegando en ocasiones las «especiales» relaciones que España tenía con los países iberoamericanos, ello no obstó para que Suárez tuviera que hacer frente a acusaciones de «tercermundismo».

⁷ Eusebio MUJAL-LEÓN, «Iberoamérica en la nueva política exterior española», en AA VV, *Realidades y posibilidades de las relaciones entre España y América en los ochenta*, Madrid, Cultura Hispánica, 1986, p. 138; y Emilio MENÉNDEZ DEL VALLE, «Política exterior y transición democrática en España», en J. F. TEZANOS, R. COTARELO y A. de BLAS (eds.), *La transición democrática española*, Madrid, Ed. Sistema, p. 739.

⁸ De hecho, SUÁREZ, convencido de la bondad del proyecto político de la Unión de Centro Democrático, tuvo la tentación de crear una Internacional Centrista, y en esa trayectoria estuvo la celebración en Madrid, en noviembre de 1979, de la I Reunión Iberoamericana de Partidos de Centro Derecha. Como diría Marcelino OREJA, entonces Ministro de Asuntos Exteriores, «la creación de una Internacional de Centro es un concepto político que llegará de una forma natural y que, en cierta medida, se proyecta ya en la reunión de los 50 partidos centristas iberoamericanos, congregados en Madrid» (Declaraciones al diario *Informaciones*, 10 de noviembre de 1979).

Sea cual sea la explicación, hay que reconocer que, en la práctica del pretendido protagonismo activo suarista, las acciones exteriores no siempre respondieron a los modelos de la ortodoxia conservadora, introduciendo un factor de desequilibrio en lo que se esperaba debería ser la diplomacia de un Gobierno conservador ⁹.

Como ya se ha apuntado, la aprobación de la Constitución por referéndum nacional, el 6 de diciembre de 1978, y su entrada en vigor el 29 de diciembre, marcan el fin de la transición democrática y el establecimiento pleno de un sistema democrático en España. Sin embargo, en política exterior no se producen cambios sustanciales. Todavía seguirá, como ya hemos explicado, la etapa de transición en materia de política exterior ¹⁰.

El nuevo triunfo de la Unión de Centro Democrático en las elecciones generales del 1 de marzo de 1979 y el nuevo Gobierno que forma Adolfo Suárez, en el que repite como ministro de Asuntos Exteriores Marcelino Oreja, supondrán la continuación de la política exterior seguida hasta entonces. Únicamente en la importante cuestión de la incorporación de España a la Alianza Atlántica se produce un cambio sustancial respecto del período anterior, rompiéndose el consenso que en materia de política exterior había existido hasta entonces.

III.2. El Gobierno de Leopoldo Calvo Sotelo

Aunque la dimisión de Suárez se produjo el 29 de enero de 1981 y la posterior designación de Leopoldo Calvo Sotelo como nuevo Presidente del Gobierno, el 10 de febrero de 1981, y su investidura por las Cortes, el 25 del mismo mes, la sustitución, el 8 de septiembre de 1980, un día antes de que comenzara en Madrid la reunión preparatoria de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, de Marcelino Oreja por José Pedro Pérez Llorca, como ministro de Asuntos Exteriores, era ya expresión de las contradicciones que tenía la política exterior suarista y de los problemas que habían venido caracterizando las relaciones entre Suárez y Marcelino Oreja.

Lo anterior, con ser importante para explicar los cambios que, con relación a los Gobiernos de Adolfo Suárez, experimenta la política exterior de España durante la presidencia de Calvo Sotelo, fue, sin embargo, menos determinante que otros factores que se hicieron presentes a nivel interno e internacional.

⁹ Roberto MESA, *Democracia y política exterior en España*, Madrid, EUEMA, 1988, p. 59.

¹⁰ Desde el punto de vista jurídico formal, la Constitución establece un sistema triangular, el Rey, el Gobierno y las Cámaras, en el que el Ejecutivo es reponsable de la iniciativa, la dirección y en la mayor parte de la gestión y ejecución, correspondiendo a la Corona la suprema y formal representación y a las Cortes «la fiscalización política de la acción del Gobierno y la prestación —o no— de autorización para la coronación de una serie tasada de actos dotados de una especial relevancia jurídica internacional (la conclusión de algunas clases de tratados y la declaración de guerra)» (Antonio REMIRO, «El poder exterior del Estado», *Documentación Administrativa*, núm. 205, julio-septiembre de 1985, p. 60).

A nivel interno hay que señalar, entre otros, la aceleración del proceso de desintegración de la Unión de Centro Democrático, la dinámica de desestabilización política interna que vive España en esos momentos y el intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981, que pesó fuertemente en las acciones gubernamentales del ejecutivo presidido por Calvo Sotelo, que centrará su atención en la política interna y en cuestiones de política exterior en directa o indirecta relación con la problemática señalada, olvidando las veleidades «progresistas» de su antecesor.

A nivel internacional, los cambios que se producen con la llegada de Ronald Reagan a la Casa Blanca y el neohegemonismo norteamericano, influirán igualmente de forma decisiva en la política exterior del Gobierno Calvo Sotelo. En este sentido, la acción exterior del Gobierno estuvo casi exclusivamente ocupada por dos objetivos claves, como eran la adhesión a la Alianza Atlántica y la integración en la Comunidad Europea, que habían sido ya planteados anteriormente, pero que a raíz de los acontecimientos internos e internacionales, que acabamos de mencionar, cobraron, en opinión del Gobierno centrista, una dimensión nueva.

El tratamiento específico que el Gobierno de Calvo Sotelo da a esos temas y con ellos a la acción exterior española era expresión de un proyecto de política exterior diferente del de su antecesor. Un proyecto que perseguía ajustar hasta sus últimas consecuencias la ideología y los planteamientos conservadores que caracterizaban al partido centrista con la ideología y los planteamientos de una política exterior que hasta entonces no había tenido un rumbo ideológico claro y preciso. Calvo Sotelo lo que hace es dar coherencia al proyecto conservador en materia de política exterior, tratando de eliminar las contradicciones anteriores. Pero lo hace mal, improvisadamente, con prisas, en un momento inoportuno desde el punto de vista político y sin tener un diseño global, realista y coherente de lo que debería ser desde un planteamiento conservador la política exterior de España.

La vocación atlantista que se manifestaba con Calvo Sotelo no suponía en principio de ninguna forma un cambio radical en el proyecto de política exterior del partido centrista. Otra cosa es que chocase con los planteamientos mantenidos por algunos sectores minoritarios dentro del partido. En la Unión de Centro Democrático, desde sus mismos inicios, la cuestión de la adhesión de España a la Alianza Atlántica era una opción claramente tomada. Distinto es que durante los Gobiernos de Adolfo Suárez la cuestión quedara congelada en virtud del consenso en materia de política exterior y en virtud de la propia opción internacional que profesaba Suárez en contra de sectores importantes de su partido ¹¹.

¹¹ Prueba de lo anterior es que fue precisamente con SUÁREZ cuando el ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino OREJA, anunció en declaraciones a *El País*, el 15 de junio de 1980, la intención del gobierno de ingresar en la Alianza Atlántica antes de 1983, rompiendo el consenso seguido hasta entonces en los temas conflictivos de la política exterior. Para la justificación de la incorporación de España a la Alianza Atlántica en 1982, véase Leopoldo CALVO SOTELO, *Memoria viva de la transición*, Barcelona, Plaza Janés/Cambio 16, 1990, pp. 123-141.

La ruptura del consenso en política exterior con el resto de las fuerzas políticas parlamentarias no se produce, sin embargo, en el momento político más oportuno. La mayor paradoja es que será precisamente el Gobierno de Calvo Sotelo, el más débil parlamentariamente de todos los Gobiernos habidos desde 1977, el que dará el paso clave de la incorporación de España a la Alianza Atlántica, que se materializa el 30 de mayo de 1982.

En ese mismo contexto se insertan las difíciles negociaciones para la renovación del Tratado de 1976 con los EE UU, profundamente condicionadas por el iniciado proceso de incorporación de España a la Alianza Atlántica y por los acontecimientos internos e internacionales que acabamos de señalar. Después de infructuosas negociaciones, el 4 de septiembre de 1981, los Gobiernos de España y EE UU deciden prorrogar por ocho meses el Tratado. La renovación quedaba congelada hasta que se despejara la cuestión de la adhesión de España a la Alianza Atlántica, que se produce el 29 de mayo de 1982. Finalmente, el 2 de julio de 1982 se firma en Madrid el nuevo Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación. Sin embargo, su ratificación sólo se producirá por el Congreso de los Diputados el 20 de abril de 1983, entrando en vigor el 14 de mayo, después de que el nuevo Gobierno socialista de Felipe González negociase y firmase con los EE UU, el 24 de febrero de 1983, un Protocolo adicional al Convenio, destinado a aclarar que éste no prejuzgaba la integración en la estructura militar de la Alianza Atlántica.

La política exterior de Calvo Sotelo no dotó, en consecuencia, de un mayor realismo y consistencia a la acción exterior española. La personalidad como estadista de Calvo Sotelo no era la más adecuada para replantear la política exterior. Su labor en este campo no fue, por lo tanto, positiva, aunque sí decisiva, pues hipotecó la política exterior de los siguientes Gobiernos en aspectos claves de la posición de España en el mundo, dejando una herencia difícil de administrar. Decididamente atlantista, el Gobierno de Calvo Sotelo no dio ni la más mínima oportunidad de ser considerado sospechoso de «tercermundismo» o de neutralismo, como había sucedido con el Gobierno de Suárez. La política exterior se había transformado casi exclusivamente en política de seguridad y defensa. En este sentido, la sintonía con la nueva política exterior de Ronald Reagan será evidente. Esto, en opinión de algunos especialistas, se manifestaría en una inclinación hacia una política de «encogimiento», en virtud de la cual los «riesgos exteriores» quedarían bajo la garantía del «seguro» estipulado con la OTAN. Este cambio de concepción implicará que España se sienta, durante esta etapa, más prisionera que protagonista en los foros internacionales¹².

En este período es, pues, fácil descubrir dónde estaban los polos de atracción exterior para la política exterior del Gobierno Calvo Sotelo y hacia dónde se orientó casi exclusivamente su acción exterior. Europa y la Alianza Atlántica, donde los intereses eran más inmediatos y reales, centraron su atención, con olvido de las demás dimensiones de la política exterior de España. Pero incluso

¹² FRANCISCO ALDECOA, *ob. cit.*, p. 127.

en el caso de Europa, el Gobierno de Calvo Sotelo no fue capaz de desbloquear el estancamiento en que se encontraban las negociaciones para el ingreso de España en la Comunidad Europea.

IV. La política exterior en el período gubernamental del Partido Socialista Obrero Español

IV.1. El «cambio» en la política exterior de los Gobiernos socialistas

La victoria socialista en las elecciones generales del 28 de octubre de 1982 y el subsiguiente Gobierno de Felipe González, supusieron un importante hito en el proceso de democratización español, ya que, entre otras cosas, además de evidenciar la posibilidad de una alternancia en el Gobierno, un partido que siete años antes era clandestino pasaba a gobernar España, con el respaldo de la mayoría absoluta.

Como consecuencia de ello, sin olvidar los importantes cambios que se producen a nivel interno, en el plano de las relaciones exteriores se introduce una importante novedad. Si los planteamientos de política exterior de los Gobiernos centristas no tenían más tradición en que basarse que la proveniente del régimen franquista y de la experiencia que pudieran aportar en esta materia las diversas formaciones políticas que, justo antes de las elecciones de junio de 1977, formaron un nuevo partido, no se puede decir lo mismo del Partido Socialista, que llegaba al Gobierno con nuevas ideas y diferente experiencia en cuestiones internacionales, adquiridas primero en la clandestinidad y después desde la oposición.

Esta misma experiencia y rodaje habían determinado una evolución progresiva en el ideario y la práctica internacional del Partido Socialista, en consonancia con la propia evolución y cambio de los acontecimientos en los ámbitos interno e internacional¹³. Se trata del proceso lógico de atemperación y moderación en las posiciones, en base a un planteamiento realista y posibilista, que acompaña el ascenso al poder y que deriva de la toma de conciencia de la magnitud de los intereses de todo tipo en juego y de la responsabilidad de gobernar. Este proceso de evolución se sintetiza en lo interno con el paso de la ruptura a la reforma y en lo internacional con el paso del radicalismo al posibilismo.

Los socialistas asumirán, en consecuencia, la tarea de gobernar con un proyecto de política exterior, que, aunque no excesivamente definido y contrastado, partía de unos planteamientos nuevos, más globales, coherentes y democráticos que los que habían inspirado a los anteriores Gobiernos centristas. En este sentido, la llegada de los socialistas al Gobierno abría una nueva posibilidad de dar

¹³ Véase Caterina GARCÍA SEGURA, «La política exterior del PSOE durant la transició política espanyola. De la clandestinitat a la Constitució (1974-1978)», *Afers Internacionals*, núm. 7, 1985, pp. 47-66; núm. 8, 1986, pp. 63-73, y núm. 9, 1986, pp. 43-61.

un giro a la acción exterior de España. Si desde 1976 a 1982 los Gobiernos centristas habían tratado de superar las lagunas y carencias de la política exterior del franquismo, normalizando la presencia internacional de España y completando su indispensable proceso de incorporación a la sociedad internacional, a partir de octubre de 1982 el Gobierno socialista tenía ante sí el reto de hacer plenamente realidad el cambio en una política exterior que seguía marcada por estructuras y hábitos provenientes del franquismo y que continuaba sumida en contradicciones y caracterizada por la ausencia de una definición global y precisa del papel internacional de España. El reto del cambio no consistía en la adopción de nuevas dimensiones en la acción exterior, sino en lograr una proyección plenamente democrática, realista, eficaz y coherente en las mismas.

Cambio y realismo se transformarán, así, en los dos referentes que caracterizan toda la política exterior socialista. El cambio exigía un replanteamiento en materia de política exterior. El realismo exigía tener presente que un cambio de régimen político, por importante que sea, y aún menos un cambio de mayoría parlamentaria, no son suficientes para alterar los intereses y datos constantes de la política exterior de un país, ni el contexto en que éste se mueve, ni tampoco pueden provocar una ruptura con el pasado más inmediato.

En el Programa Electoral que presentó a las elecciones generales de octubre de 1982, el Partido Socialista denunciaba precisamente la ausencia de un proyecto global y riguroso de política exterior en los Gobiernos centristas. Las líneas de acción que inspirarán al Gobierno socialista, esbozadas ya en ese mismo documento, entraban en el esquema de recuperación del protagonismo activo de España en las relaciones internacionales, ejercitado ya, con otras formas e ideas y con relativo éxito por el Gobierno de Suárez, y se dirigían a obtener, de acuerdo con los intereses nacionales, el máximo aprovechamiento del margen de autonomía que España tenía en el sistema internacional, sobre la base de un planteamiento realista de las posibilidades reales de recursos y potencialidades existentes.

Los principios generales que inspiraban ese proyecto de política exterior eran el respeto del Derecho internacional, la búsqueda de la paz, el desarme y la distensión, la cooperación en la búsqueda de un Nuevo Orden Económico Internacional, la defensa de los derechos humanos y la solidaridad democrática. Se afirmaba el carácter occidental y europeo de España, al mismo tiempo que se hacía hincapié en su dimensión mediterránea e iberoamericana, como dimensiones complementarias de la primera. En consonancia con ello, entre los objetivos prioritarios destacaba la culminación del proceso de integración en Europa, la potenciación de las relaciones con los países vecinos, el mantenimiento de las relaciones defensivas con los EE UU y la intensificación de las relaciones con Iberoamérica. En el tema candente de la Alianza Atlántica se anunciaba la voluntad de detener el proceso de integración en la organización militar y convocar un referéndum sobre la pertenencia de España a la misma ¹⁴.

¹⁴ Para el texto del documento, véase Celestino DEL ARENAL y Francisco ALDECOA, *España y la OTAN. Textos y Documentos*, Madrid, Tecnos, 1986, pp. 330-333.

De acuerdo con lo anterior, el Gobierno socialista, desde los primeros momentos, reafirmando lo contenido en su Programa Electoral, procede a formular, acentuando su vigencia y validez respecto de los Gobiernos anteriores, los principios inspiradores de la política exterior que acabamos de ver. Al mismo tiempo, se afirma el carácter de política de Estado, atenta a los intereses de España, que debe tener la política exterior ¹⁵.

En esta línea, en concreto, las ideas rectoras de la acción exterior serán las siguientes: «1) No introducir elementos desestabilizadores en un mundo dominado por la idea de conflicto potencial. 2) Intentar obtener un mayor margen de autonomía que posibilite la consecución de nuestros objetivos, sin fomentar la inestabilidad. 3) Una definición claramente occidental, con un grado de libertad suficiente para que no se produzca un alineamiento mecánico con intereses que pueden no coincidir con los nuestros. 4) Intensificación del proceso de integración en las Comunidades Europeas. 5) Una mejora sustancial de las relaciones con nuestros vecinos. 6) Una conversión de nuestra tradicional política con Iberoamérica pasando del plano retórico al de las realidades. 7) La potenciación de nuestra acción exterior en todos los aspectos que conforman hoy las relaciones internacionales (culturales, sociales, laborales, económicas). 8) La utilización de los foros internacionales para contribuir al logro de un nuevo orden económico internacional [...]» ¹⁶.

De acuerdo con este marco, ante todo, era necesario encauzar y culminar adecuadamente toda una serie de cuestiones que, como las relaciones de vecindad con Francia y con Argelia y Marruecos, las relaciones con los EE UU y, sobre todo, la incorporación de España al sistema defensivo occidental y la entrada en la Comunidad Europea, venían arrastrándose desde épocas anteriores, sin permitir que la política exterior española pudiera desplegarse plenamente. Junto a ello había que establecer sobre bases sólidas, no exclusivamente retóricas, las tradicionales relaciones con Iberoamérica, y diseñar la proyección en el mundo mediterráneo. Igualmente era necesario definir coherentemente la posición de España ante los grandes problemas y cuestiones internacionales. Al mismo tiempo era ineludible la reorganización de las estructuras del servicio exterior, con el fin de adaptarlas a las nuevas realidades internacionales.

Este planteamiento, junto a la definición y afirmación, dentro de la vocación occidental y europea, del margen y campo de autonomía de España en la esfera internacional, unido al aprovechamiento máximo de la proyección multidimensional de la relación con el exterior, y junto al acentuado matiz democrático con que se encaran las relaciones internacionales, marcará, sin lugar a dudas, las dife-

¹⁵ Felipe GONZÁLEZ, «Discurso de Investidura», 30 de noviembre de 1982. Véase texto en Celestino DEL ARENAL y FRANCISCO ALDECOA, ob. cit., p. 243.

¹⁶ «Comunicación del Gobierno en materia de política exterior para su debate ante el Pleno de las Cortes Generales», *BOCG*, 22 de octubre de 1983. Véase texto en Celestino DEL ARENAL y FRANCISCO ALDECOA, ob. cit., pp. 245-246.

rencias de la política exterior de los Gobiernos socialistas con relación a los Gobiernos anteriores¹⁷.

A partir del 28 de octubre de 1982 se abre, así, una nueva fase en la definición de la política exterior española. Esta fase se corresponde con las dos legislaturas en las que la Presidencia del Gobierno la ostenta Felipe González, con Fernando Morán y Francisco Fernández Ordóñez como Ministros de Asuntos Exteriores. A lo largo de ella culmina el proceso de normalización de las relaciones internacionales, se definen las bases políticas, estratégicas, económicas y culturales de nuestra presencia en el mundo y se cierra esa difícil etapa para la acción exterior de la España democrática que se inicia en 1976.

Durante la primera legislatura, con la adhesión plena a la Comunidad Europea, el 1 de enero de 1986, en virtud del Tratado y el Acta que se firman el 12 de junio de 1985, y con el referéndum sobre la permanencia en la Alianza Atlántica, celebrado el 12 de marzo de 1986, se afirma definitivamente la dimensión europea y occidental de España y se pone fin a ciento cincuenta años de aislamiento respecto de Europa. En ese nuevo marco, el Gobierno socialista considerará la construcción europea como un proceso y un proyecto necesariamente global, que comprende inseparablemente tanto los aspectos políticos, económicos, sociales y culturales, como los aspectos de defensa y seguridad. Al mismo tiempo, se refuerzan las otras dos dimensiones claves de la acción exterior española, la iberoamericana y la mediterránea. La puesta en marcha de un proceso de reorganización y potenciación de las estructuras, mecanismos y medios de la política de cooperación para el desarrollo y la toma de posición activa ante los problemas más candentes de las relaciones internacionales, como derechos humanos, procesos de paz, democratización, distensión y desarme, han sido también campos a los que los Gobiernos socialistas han dedicado especial atención. De ahí el decidido y constante apoyo que España ha prestado a la labor de las Naciones Unidas, participando activamente en los trabajos de esta organización en favor de la paz¹⁸.

Durante la segunda legislatura socialista se consumará definitivamente el proceso de definición de la posición exterior de España, cerrándose la etapa de transición en materia de política exterior que se había abierto en 1976. El 14 de noviembre de 1988 España pasaba a convertirse en miembro de la Unión Europea Occidental. El 1 de diciembre de 1988 se firma en Madrid el nuevo Convenio de

¹⁷ Para este punto, véase Ángel VIÑAS, «Estrategia nacional y entorno exterior: el caso de España», *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 5, 1984, pp. 73-101.

¹⁸ Véase Francisco VILLAR, «España y las Naciones Unidas», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 13, 1987, pp. 249-262. Este apoyo sin reservas fue reafirmado por el presidente del Gobierno, Felipe GONZÁLEZ, el 26 de septiembre de 1985, en su intervención en el XL período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (*Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1985*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, pp. 155-162). Fue igualmente el principal mensaje del Rey de España, el 22 de septiembre de 1986, en su alocución ante la XLI período de sesiones de esa misma Asamblea General (*España en el mundo. Discursos de S.M. el Rey, 1986*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, 1987, pp. 81-86).

Defensa con los EE UU, que, como veremos, replantea el alcance y naturaleza de la relación defensiva con los EE UU que había estado viciada desde sus mismos orígenes en 1953. El 1 de diciembre de 1988, el Comité de Planes de Defensa de la Alianza Atlántica aprueba las directrices generales para la contribución militar española.

Con todo ello termina la etapa de la transición en materia de política exterior. España culmina en diciembre de 1988 su proceso de incorporación al sistema defensivo occidental y europeo, quedando definido y concretado su modelo de política exterior. Al mismo tiempo, se culmina la plena universalización de las relaciones internacionales de España, tanto a nivel bilateral, estableciendo relaciones con Israel y Albania, como a nivel multilateral. En esas fechas se cierra, así, una larga y difícil etapa, que comenzó en 1976, en la que, a través de distintos períodos y de diferentes Gobiernos, se ha ido perfilando y haciendo progresivamente realidad el cambio respecto de la política exterior del franquismo¹⁹.

Durante este período que comentamos, la política exterior de los Gobiernos socialistas, ha estado marcada, al igual que señalamos en el caso centrista, por una evidente personalización. El Presidente del Gobierno, Felipe González, ha tenido un especial protagonismo en la acción exterior española. La existencia de un influyente y bien estructurado Gabinete de la Presidencia, encargado, entre otras áreas, de la política exterior, ha potenciado esta dinámica. Este hecho se explica, como ya hemos señalado, sobre todo por el carácter constituyente y definitorio que, como hemos visto, tiene este período de la política exterior, lo que favorece y exige en muchos casos la intervención directa del jefe del Ejecutivo, pero se explica también por la vocación de estadista internacional que tiene Felipe González y por las características del sistema político-administrativo español.

En consecuencia, sólo a raíz de la definición clara y precisa de la posición de España en la sociedad internacional y sobre todo a partir de finales de 1988,

¹⁹ En 1988, los objetivos de la política exterior del gobierno socialista son, de acuerdo con el Secretario General de Política Exterior, los siguientes: 1) Participar en el proceso de integración europea, que constituye una prioridad fundamental. 2) Contribuir al diálogo, la cooperación y la distensión entre el Este y el Oeste en el marco de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa. 3) Desarrollar el modelo de participación de España en los mecanismos de seguridad de Occidente, impulsando al mismo tiempo el proceso de desarme. 4) Reforzar las relaciones con los países iberoamericanos, contribuyendo a los procesos de paz en Centroamérica y profundizando en el diálogo político entre la Comunidad Europea y América Latina. 5) Estrechar los vínculos con los países del Maghreb y coadyuvar a la estabilidad de la zona, así como buscar un enfoque apropiado al conflicto de Oriente Medio. 6) Intensificar y dinamizar las relaciones con los Estados Unidos. 7) Contribuir a la seguridad y la estabilidad en el Mediterráneo. 8) Preservar la posición española sobre Gibraltar y proseguir las negociaciones con el Reino Unido para alcanzar su reintegración. 9) Contribuir al progreso y consolidación de las Naciones Unidas y a la promoción de los derechos humanos. 10) Colaborar internacionalmente en la lucha contra el terrorismo. Todos estos objetivos se resumen en dos palabras: solidaridad y distensión, entendiéndola ésta en lo que hace tanto a la problemática Este-Oeste como Norte-Sur (Fernando PERPIÑA-ROBERT, «La política exterior española», en VV AA, *Un examen de la política exterior española*, INCI, 1988, pp. 110-114).

cuando se cierra la etapa de transición en materia de política exterior, el modelo de política exterior se ha despersonalizado y normalizado, pasando progresivamente a encuadrarse en lo que se denomina modelo «burocrático», que es el modelo imperante en la Europa occidental.

En este proceso, además de los factores señalados al inicio de este estudio, han influido igualmente dos elementos de muy distinto alcance, pero íntimamente relacionados.

Por un lado, la distinta personalidad de los dos ministros de Asuntos Exteriores que se han sucedido en los Gobiernos socialistas. Frente al carácter fuertemente ideologizado y con ideas propias que tenía el proyecto de política exterior de Fernando Morán, hecho público ya en 1980²⁰, que chocaba en algunos puntos con el proyecto del propio Gobierno y que obligaba a que el presidente del Gobierno estuviese más encima de los temas internacionales, Francisco Fernández Ordóñez no traía consigo un proyecto propio, sino que asumió como suyo el proyecto gubernamental, desapareciendo, en consecuencia, algunas de las contradicciones que pudieron existir anteriormente y haciendo menos necesaria la actuación presidencial. Al mismo tiempo, frente a la política de tendencia individualista de Morán, que le llevaba a no contar excesivamente con las estructuras del Ministerio de Asuntos Exteriores, la política de Fernández Ordóñez ha revalorizado el papel y las estructuras del Ministerio, desarrollando el modelo «normalizado» y «burocrático» de política exterior, que ya hemos señalado.

El segundo elemento que ha influido en este proceso es la paulatina pérdida de incidencia del factor ideológico en la política exterior en beneficio de un planteamiento realista y posibilista, que toma en consideración los intereses nacionales y el margen de autonomía exterior que tiene España. Esta evolución se manifiesta claramente tanto en el cambio de Fernando Morán por Francisco Fernández Ordóñez como ministro de Asuntos Exteriores, como en la propia política exterior que se va definiendo y precisando a lo largo de ese período que hemos llamado constituyente en materia exterior.

V. España en el mundo

V.1. El Ministerio de Asuntos Exteriores

El necesario cambio en la política exterior española pasaba forzosamente por el Ministerio de Asuntos Exteriores, que prácticamente no había sido tocado desde el franquismo en su estructura y funciones. El Gobierno socialista emprenderá, en este sentido, la necesaria reorganización y reforma del Ministerio de Asuntos Exteriores y en general del Servicio Exterior. Ésta era una asignatura pendiente, que no podía demorarse por más tiempo si se quería avanzar en la formulación

²⁰ Fernando MORÁN, *Una política exterior para España*, Barcelona, Planeta, 1980.

e implementación de una acción exterior eficaz y acorde con los principios democráticos. Esta reforma venía impuesta por la rapidez del cambio en las relaciones internacionales, por la universalización e intensificación de la política exterior de España y por su integración en la Alianza Atlántica y en la Europa comunitaria. Responderá al principio de unidad de acción del Estado en el exterior y perseguirá el reforzamiento de la infraestructura material y de personal, la modernización, la coherencia y la coordinación de la acción exterior.

Desde el punto de vista normativo, la reforma se ha concretado en dos planos íntimamente dependientes. Uno, el relativo a la estructura orgánica del Ministerio de Asuntos Exteriores, actuando, en consecuencia, en una materia ya regulada anteriormente. Otro, el relativo a la estructuración y funciones de los órganos y servicios de la Administración del Estado que desempeñan sus funciones en el exterior, cubriendo, de esta forma, una importante laguna legislativa del ordenamiento jurídico español.

Respecto del primer plano esta reforma se ha concretado en el Real Decreto 1485/1985, de 28 de agosto (*BOE* de 28 de agosto de 1985), por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores, modificado por el Real Decreto 2030/1986, de 5 de septiembre (*BOE* de 2 de octubre de 1986). El Real Decreto 1485/1985, de 28 de agosto, ha sido completado por el Real Decreto 451/1986, de 21 de febrero (*BOE* de 4 de marzo de 1986), que crea la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, y ha sido desarrollado por la Orden de 12 de mayo de 1986 (*BOE* de 19 de mayo de 1986).

Destacan en esta reforma la creación de una Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, apoyada por la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, y de una Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas. También hay que destacar la creación de una Secretaría General de Política Exterior, coordinadora de toda la acción política del Ministerio ²¹.

En lo que hace al segundo plano señalado, el relativo a la estructuración y funciones de los órganos y servicios de la Administración del Estado que desempeñan sus funciones en el exterior, la preocupación del gobierno se manifestó ya el 27 de julio de 1983, cuando el Consejo de Ministros creó una Comisión con objeto de elaborar un Informe sobre la organización del Servicio Exterior del Estado. Las conclusiones de esta Comisión se tradujeron en un Libro Blanco de la Administración Exterior del Estado. Esta reforma ha pretendido configurar un modelo de Servicio Exterior que coordine el principio de unidad de acción en el exterior con el de especialización de la gestión, potenciando la figura del Jefe de Misión. La misma se ha concretado en el Real Decreto 632/1987, de 8 de mayo, sobre organización de la Administración del Estado en el exterior (*BOE* de 18 de mayo de 1987).

²¹ La Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica ha sido reestructurada recientemente por Real Decreto 1527/1988, de 11 de noviembre (*BOE* de 23 de diciembre de 1988), creándose en su seno la Agencia Española de Cooperación Internacional.

V.2. España y la Comunidad Europea

Con el Gobierno socialista culmina el proceso de integración en la Comunidad Europea, que constituye un hito clave en el devenir histórico de España. Desde el 1 de enero de 1986 España es Europa. La integración plena en el proceso de construcción política de Europa supone para España cerrar uno de los capítulos pendientes más importantes en lo que a su definición y posicionamiento en el mundo se refiere. Se trata de la afirmación de una nueva dimensión de su política exterior y de la superación definitiva de su tradicional aislamiento respecto de Europa. En el plano de la acción exterior, España ya no sólo tiene una política exterior propia, sino que además tiene, a través del sistema de cooperación política europea, la política exterior de los Doce y a través de las políticas comunitarias en su dimensión exterior la importante proyección exterior de la Comunidad. De esta forma, la presencia española en el mundo se ha intensificado y ampliado.

Con la adhesión culmina el más largo de los procesos negociadores mantenidos por la Comunidad Europea con un Estado miembro. En total han pasado veintitrés años desde que en 1962 se presentó la primera petición de integración, que nunca obtuvo respuesta. Lo que es prueba de la complejidad y dificultades de todo tipo, sobre todo políticas e ideológicas durante el franquismo, y económicas con la democracia, que planteaba la adhesión española ²².

Al instaurarse la Monarquía en España e iniciarse la transición democrática, las relaciones de España con Europa dieron un giro radical. Europa apostaba por el proceso democrático español. El 28 de julio de 1977, el Ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, presentaba en Bruselas la demanda de adhesión de España a la Comunidad Europea ²³.

²² La historia inmediata se remonta al 9 de febrero de 1962, cuando el gobierno español solicitó formalmente de la Comunidad «una asociación susceptible de llegar en su día a la plena integración». Objetivo realmente difícil de lograr en esos momentos, dadas las características no democráticas del régimen franquista y la posición comunitaria de que los países europeos no democráticos no podían aspirar a la adhesión ni a la asociación. La solicitud española quedaría, así, sin respuesta. Hay que esperar a diciembre de 1964 para que se inicien conversaciones exploratorias, que, después de un largo camino, terminarán, el 29 de junio de 1970, con la firma entre España y la Comunidad Económica Europea de un simple Acuerdo Preferencial, que entró en vigor el 1 de octubre de ese mismo año, completado posteriormente por la firma, el 29 de enero de 1973, de un Protocolo Adicional, que establecía que las disposiciones contenidas en el Acuerdo de 1970 no serían aplicadas durante 1973 a los intercambios entre España y los tres nuevos miembros de la Comunidad, el Reino Unido, Dinamarca e Irlanda. El Protocolo Adicional será, a pesar de su carácter provisional, el último documento firmado por España y la Comunidad hasta que ya en plena transición política, en 1977, se presente la demanda de adhesión de España.

²³ Una consideración detallada de la negociación y de sus problemas puede verse en las notas de Enrique GONZÁLEZ SÁNCHEZ en la *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 7, núm. 3, 1980, pp. 1029-1041; vol. 9, núm. 1, 1982, pp. 87-100; vol. 10, núm. 1, 1983, pp. 95-114; vol. 11, núm. 2, 1984, pp. 477-497; vol. 12, núm. 2, 1985, pp. 439-464; vol. 13, núm. 1, 1986, pp. 85-104. También:

La solicitud de adhesión española se produce, sin embargo, en un contexto difícil para la Comunidad Económica Europea. Un contexto marcado por la crisis económica que se inicia en 1973, por la propia crisis institucional y estructural que experimenta la Comunidad, que impedía cualquier intento de ampliación, mientras no se encontrase una solución, y por el hecho de que también Grecia y Portugal habían solicitado la adhesión. Todo ello son factores que condicionan la adhesión de España y que explican los casi ocho años que durará esa negociación²⁴.

El Gobierno socialista que nace de las elecciones de 28 de octubre de 1982 va a imprimir un nuevo y definitivo ritmo a la negociación. El 30 de noviembre de 1982, el Presidente del Gobierno, Felipe González, reiteraba en su discurso de investidura ante el Congreso de los Diputados la vocación europeísta y el deseo de allanar de una vez los obstáculos que aún se oponían a la plena integración en la Comunidad.

Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, *Las negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades Europeas*, Madrid, 1985.

²⁴ La historia de esta negociación es como sigue. El 28 de julio de 1977 el gobierno español presenta la solicitud de adhesión. Dos meses más tarde el Consejo de Ministros de la Comunidad, celebrado los días 20 y 21 de septiembre de 1977, formuló su opinión favorable a la adhesión, encargando a la Comisión, de acuerdo con lo previsto en el Tratado de Roma, la elaboración de un «Dictamen». El 10 de abril de 1978 la Comisión hacía llegar al Consejo un documento, conocido como «el fresco», que contenía las reflexiones de conjunto sobre los problemas de la ampliación de la Comunidad de «Nueve» a «Doce» miembros. Meses después, el 29 de noviembre de 1978, la Comisión aprobó y transmitió al Consejo el «Dictamen» sobre la candidatura española, favorable a la adhesión.

El 5 de febrero de 1979 tuvo lugar, en Bruselas, la sesión de apertura oficial de las negociaciones para la adhesión de España. Esa fecha marca el inicio de dos procesos paralelos denominados, respectivamente, examen del Derecho derivado y análisis de conjunto. El primero consistía en un repaso de toda la legislación comunitaria, realizado conjuntamente, a lo largo de numerosas reuniones, por la Administración española y los servicios de la Comisión. El segundo, el análisis de conjunto, constituía la primera etapa de negociación propiamente dicha, consistente en que cada una de las partes exponía por escrito su opinión sobre la forma, inmediata o progresiva, en la que el país candidato debería adoptar la legislación comunitaria.

Las primeras dificultades en la negociación se ponen de manifiesto a principios de 1980, ante la no presentación por la Comunidad de su declaración de análisis de conjunto relativa a la agricultura. Los problemas se acentúan debido a la posición francesa en los temas agrícolas. El resultado es un parón en la negociación de adhesión. El proceso negociador se acelerará momentáneamente como consecuencia del viaje a Bruselas, el 7 de enero de 1982, del entonces presidente del Gobierno español, Leopoldo CALVO SOTELO. En la entrevista que mantiene con el presidente del Gobierno belga, que durante el primer semestre de 1982 asumía la Presidencia de la Comunidad, se elabora un programa de trabajo para los tres primeros meses del año. En virtud del mismo, en la sesión negociadora a nivel ministerial del 22 de marzo, se cierran seis de los dieciséis capítulos que componen el conjunto de la negociación. Sin embargo, la siguiente sesión de negociación a nivel ministerial, celebrada el 21 de junio, terminará sin resultados positivos. Un día después, el 22 de junio, el presidente francés, François MITTERRAND, comenzaba una visita oficial a España, estableciendo las posiciones francesas respecto a la ampliación de la Comunidad. Estas posiciones fueron concretadas en el Consejo Europeo que tuvo lugar en Bruselas, el 28 y 29 de junio de 1982, que acordó pedir a la Comisión de las Comunidades un «inventario» sobre los problemas que planteaba la ampliación. El análisis en profundidad del mismo quedó aplazado hasta el Consejo Europeo de marzo de 1983.

El 13 de diciembre, el ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, declara en Bruselas la necesidad de establecer un calendario de negociación. Sin embargo, los problemas internos de la Comunidad y los avatares políticos de los propios Estados miembros hacen que el Consejo Europeo de Bruselas, celebrado el 21 y 22 de marzo de 1983, aplaze hasta la Cumbre europea de Stuttgart el expediente de ampliación de la Comunidad. El Consejo Europeo de Stuttgart, que tiene lugar del 17 al 19 de junio de 1983, supone un importante impulso para la adhesión española. La ligazón establecida en el mismo entre la ampliación de la Comunidad y el incremento de los recursos comunitarios fue positiva para el avance y conclusión de las negociaciones ²⁵.

Finalmente, el 12 de junio de 1985, se firmaban solemnemente en Lisboa y Madrid el Tratado y el Acta de Adhesión, comunes para Portugal y España. Desde el 1 de enero de 1986, una vez se produjo la ratificación de todos los Estados miembros, España es miembro de pleno derecho de la Comunidad Europea ²⁶.

²⁵ De esta forma, pese a la paralización de la negociación del capítulo agrícola, se fueron alcanzando acuerdos a un ritmo sostenido a lo largo del segundo semestre de 1983. En enero de 1984, la Comunidad presentó a España una posición de negociación en el capítulo agrícola, lo que permitió entrar de lleno en la fase final de la negociación. En esta fase la negociación se desarrolló por «paquetes» o conjunto de grandes temas. Como es lógico, los puntos incluidos en dichos paquetes eran los temas trascendentales de la negociación, donde los Estados miembros y España tenían intereses no siempre coincidentes.

Del 18 de diciembre de 1984 al 29 de marzo de 1985, se fueron alcanzando acuerdos sobre los distintos paquetes. El 29 de marzo de 1985 se convertía, así, en una fecha definitiva en el largo camino de la adhesión española. A partir de esta última fecha, los grandes temas que suscitaba la adhesión quedaron resueltos desde el punto de vista político y económico. Sólo quedaba trabajar en la terminación de los puntos pendientes de los distintos capítulos, en la negociación bilateral España-Portugal sobre un régimen transitorio especial y en la redacción de los instrumentos de adhesión.

²⁶ El Tratado de Adhesión es un texto muy breve, de gran trascendencia jurídica, que contiene la disposición de adhesión a la Comunidad Económica Europea y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), que son las únicas Comunidades que requieren este procedimiento para su ampliación. La adhesión a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero se realizó por simple decisión del Consejo de Ministros.

El Acta de Adhesión, que es parte integrante del Tratado, es el documento que contiene las disposiciones que determinan la adhesión y regulan el proceso transitorio. Es un documento muy extenso de 403 artículos, divididos en cinco partes. La primera contiene los «Principios generales». La segunda se refiere a las «Adaptaciones de los tratados» originales de la Comunidad al pasar ésta de diez a doce miembros. En la misma se establece la ampliación de los miembros que componen las distintas instituciones comunitarias y los que corresponden a los dos nuevos Estados miembros. La tercera parte trata de las «Adaptaciones de los actos adoptados por las Instituciones». La cuarta parte es la que regula los aspectos más problemáticos. Comprende más de 350 artículos y contiene las «Medidas transitorias» que van a regir durante ese período. Por último, la quinta parte recoge las «Disposiciones relativas a la aplicación», con las correspondientes cláusulas finales que cierran el Acta. Además, el Tratado comprende también 36 anexos, 25 protocolos y un Acta Final.

En definitiva, el Tratado de Adhesión determina un proceso de adhesión inmediata, que se ha hecho efectiva el 1 de enero de 1986, pero establece una dinámica de integración progresiva, por etapas, a través de un largo y complejo período transitorio, que culminará definitivamente el 1 de enero de 1996.

España desde su adhesión a la Europa comunitaria ha participado activamente en la vida de la Comunidad, apostando decididamente por el proyecto de construcción política de Europa que está en marcha. En este sentido, el Presidente del Gobierno español, Felipe González, ha manifestado reiteradamente la voluntad española de avanzar firmemente en el camino trazado por el Acta Única Europea y en el proceso de reforma de la Comunidad, con la aspiración puesta en la Unión Europea. La Presidencia española de la Comunidad Europea durante el primer semestre de 1989 ha puesto de relieve esa voluntad española de avanzar hacia la Unión Europea.

La política europea de España, que ha culminado con el ingreso en la Comunidad Europea y en la Unión Europea Occidental, se ha traducido lógicamente en una intensificación a todos los niveles de las relaciones bilaterales con los países europeos, en especial con los vecinos. En este sentido, se han venido produciendo de forma continuada una serie de cumbres y encuentros a nivel ministerial, especialmente con Portugal, Francia²⁷ e Italia, que han abierto vías fecundas de cooperación y concertación, en los más variados terrenos, desde la lucha contra el terrorismo hasta el fomento de los intercambios culturales.

En las relaciones con el Reino Unido, que también se han intensificado en todos los terrenos, se ha avanzado en el contencioso de Gibraltar. Un primer paso se dio con la Declaración hispano-británica de Lisboa, del 10 de abril de 1980. Posteriormente, ha sido la Declaración hispano-británica de Bruselas, del 27 de noviembre de 1984, la que ha impulsado un proceso negociador que persigue solucionar todas las diferencias sobre Gibraltar, incluida la cuestión de la soberanía. Como consecuencia de la misma, el 5 de febrero de 1985, se estableció el libre tránsito entre Gibraltar y España²⁸.

V.3. La política de paz y seguridad

Otra de las cuestiones claves a las que tiene que hacer frente el Gobierno socialista es la relativa a la definición de la política de paz y seguridad de España, que, como hemos visto, quedó mal planteada por los últimos Gobiernos centristas. El Ejecutivo socialista ha centrado una parte importante de sus esfuerzos en dotar a España de una política de defensa y seguridad que, en coherencia con la actual realidad interna e internacional, garantice su seguridad y suponga una contribución activa a la paz mundial. Era necesario innovar y actualizar los supuestos básicos de la posición internacional de España en materia de seguridad, en razón de la incorporación a las instituciones europeas y occidentales²⁹.

²⁷ Véase entre otros, Ramón-Luis ACUÑA, *Como los dientes de una sierra (Francia-España de 1975 a 1985, una década)*, Barcelona, 1986.

²⁸ Véase Antonio MARQUINA, «Gibraltar en la política exterior del Gobierno socialista», *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 6, 1985, pp. 889-905.

²⁹ Una exposición más detallada de la política de paz y seguridad españolas, puede verse en:

La definición de la política de paz y seguridad se planteaba en tres líneas, que hacían referencia a la Alianza Atlántica, la Unión Europea Occidental y la relación bilateral defensiva con los EE UU. Eran tres capítulos abiertos y pendientes que era necesario cerrar adecuadamente. Los tres estaban en íntima relación, por cuanto descansaban en la adopción por España de una posición clara y definida respecto de la Alianza Atlántica. La aceptación por España de la estrategia de la Alianza Atlántica, incluida la disuasión nuclear, hecha pública por el Presidente del Gobierno, Felipe González, a principios de marzo de 1988, en la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Alianza Atlántica, y el establecimiento de una nueva estructura operativa de las Fuerzas Armadas españolas, que tiene lugar en mayo de 1988, han permitido que pudiesen cerrarse definitivamente esos tres capítulos ³⁰.

V.3.1. España y la Alianza Atlántica

Durante todo el período de transición democrática, en aras de lograr el consenso en materia de política exterior, no se había planteado la cuestión de la incorporación de España a la Alianza Atlántica. La polémica abierta sobre el tema se inicia el 15 de junio de 1980, durante el último Gobierno de Adolfo Suárez, cuando Marcelino Oreja, titular de Asuntos Exteriores, anuncia el propósito gubernamental de iniciar negociaciones para la adhesión de España a la Organización del Tratado del Atlántico Norte. La decisión se formaliza en el Programa de Gobierno que, el 18 de febrero de 1981, presenta Leopoldo Calvo Sotelo. Su puesta en práctica se inicia el 20 de agosto de 1981, cuando el Consejo de Ministros acuerda solicitar del Consejo de Estado dictamen sobre la adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte ³¹.

El consenso en política exterior, que venía funcionando desde junio de 1976,

Carlos ALONSO ZALDÍVAR, «Política española de paz y seguridad», en *Política española de paz y seguridad. Cuadernos y Debates*, núm. 4, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987, pp. 11-71. Para otras interpretaciones de esa misma política, entre otros, véanse, Miguel HERRERO R. DE MINÓN, «Contraoponencia sobre política de seguridad nacional», en *ibid.*, pp. 73-104; Mariano AGUIRRE, «Crítica y apuntes para una alternativa a la política de seguridad española», *ibid.*, pp. 105-139; y Rafael GRASA, «La política de defensa española tras el referéndum», *Anuario sobre armamentismo, 1987-88*, Madrid, Debate/Centro de Investigación para la Paz, 1988, pp. 13-49, y «El “decálogo al completo”: balance de la política exterior y de seguridad española», *Anuario del Centro de Investigación para la Paz 1988-1989*, Madrid, IEPALA, 1989, pp. 111-142.

³⁰ En el éxito final de todo este proceso ha jugado también un papel no desdeñable, al menos por omisión, como ha señalado acertadamente un especialista, el consenso *de facto* que sobre las líneas básicas de la política de paz y seguridad ha existido entre el Partido Socialista y Alianza Popular (Rafael GRASA, «El “decálogo al completo”: balance de la política exterior y de seguridad española», *ob. cit.*, pp. 135-136).

³¹ Los documentos relativos al proceso de integración de España en la Alianza Atlántica, que se mencionan, pueden verse en: Celestino del ARENAL y Francisco ALDECOA, *España y la OTAN*, *ob. cit.*, Madrid, Tecnos, 1986.

quedaba formalmente roto. El momento político español no era, sin embargo, el más adecuado para ese necesario debate, a través del cual se iba a definir la cuestión pendiente de la posición de España en el sistema defensivo occidental. Tampoco el procedimiento precipitado de adhesión elegido por el Gobierno de Leopoldo Calvo Sotelo era el más adecuado en una situación de absoluta división y enfrentamiento sobre el tema entre los partidos políticos y con la opinión pública en contra.

El 30 de agosto de 1981, el Gobierno presenta en el Congreso de los Diputados la solicitud de ingreso de España en la Alianza Atlántica³². El proceso culmina el 30 de mayo de 1982, cuando España deposita el instrumento de adhesión en Washington. A partir de esa fecha España pasa a ser miembro de la Alianza Atlántica³³.

La incorporación de España a la Alianza Atlántica se realiza por un Gobierno a las puertas de la crisis parlamentaria, con un partido en proceso de descomposición y en vísperas de una anunciada victoria electoral del Partido Socialista Obrero Español, que había pedido ya la celebración de un referéndum consultivo sobre el tema, previo a la adhesión. Se realiza precipitadamente, con una política de hechos consumados, sin que exista un proyecto global y definido de la política exterior y de seguridad de España. Se realiza, además, con una manifiesta ausencia de información, con la opinión pública y la mayoría de los partidos políticos en contra y sin una definición clara y precisa de la aportación española y de los términos de la inserción en la OTAN. La decisión, clave en la definición de la política exterior española, se toma mal, sin contraprestaciones adecuadas, con prisas y en el momento más inoportuno, dejando una herencia difícil a los Gobiernos posteriores. En última instancia lo que se pretendía por el Gobierno Calvo Sotelo, dado el proceso de debilitamiento creciente del partido centrista y la precaria situación política, era dejar zanjada una opción que difícilmente se podría adoptar en un futuro próximo de acuerdo con la previsible dinámica política española.

³² El 3 de septiembre, con los votos en contra de socialistas y comunistas, el Congreso acuerda la admisión a trámite parlamentario de la petición del Gobierno para que las Cortes autoricen la adhesión. Ese mismo día, el Partido Socialista presenta ante el Congreso una moción solicitando un referéndum consultivo sobre el ingreso de España en la Alianza Atlántica. El 19 de noviembre de 1981, por 186 votos afirmativos, 146 negativos, ninguna abstención y 18 ausencias, el Congreso de los Diputados aprueba la solicitud presentada por el Gobierno requiriendo la autorización para la adhesión a la Alianza Atlántica. El 26 de noviembre, por 106 votos a favor, 60 en contra y una abstención, el Senado aprueba igualmente la adhesión. El 28 de noviembre, el ministro de Asuntos Exteriores, José Pedro PÉREZ-LLORCA, dirige una carta al Secretario General de la OTAN en la que el Gobierno español se declara dispuesto a recibir la invitación de ingreso en la Alianza Atlántica. El 29 de mayo de 1982 el Secretario General de la OTAN formaliza la invitación a España.

³³ Véanse, entre otros, FRANCISCO ALDECOA, «Significado y efectos de la adhesión de España a la Alianza Atlántica en su proceso de participación activa en las relaciones internacionales», *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 4, 1983, pp. 39-70; y Araceli MANGAS, «Cuestiones jurídicas relativas a la adhesión de España a la OTAN», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1983*, Servicio Publicaciones Univ. del País Vasco, 1984, pp. 23-67.

De esta forma, el Gobierno socialista se encontrará con una situación heredada que es necesario clarificar en todos sus términos. Ante ello adopta una posición precisa. De un lado, congela el proceso de incorporación a la estructura militar de la Alianza Atlántica. En esta línea, se inserta la firma con los Estados Unidos, el 24 de febrero de 1983, de un Protocolo adicional al Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación de 2 de julio de 1982, en el que se establece que ninguna disposición del Convenio prejuzga la cuestión de la integración española en la estructura militar de la OTAN. De otro lado, mantiene, aunque sin indicación de una fecha precisa, la promesa electoral de celebración de un referéndum consultivo para dilucidar la permanencia de España en la Alianza Atlántica.

La celebración del referéndum pasaba previamente por un proceso de información y debate a nivel de opinión pública y por una clarificación de los intereses defensivos y estratégicos de España en su aportación a la seguridad occidental. A lo largo de los dos primeros años de gestión, el Gobierno, teniendo en cuenta los intereses de seguridad y defensa, la experiencia obtenida en los órganos de la Alianza Atlántica y la marcha del proceso de adhesión a la Comunidad Europea, elabora un proyecto global de política de paz y seguridad. Sus principales objetivos eran atender adecuadamente a los intereses nacionales que permitan a la vez una contribución eficaz de España a la paz y la distensión, completar el proyecto de incorporación de España a Europa mediante su participación en la seguridad colectiva y superar la división existente en este tema a nivel de opinión pública y de fuerzas políticas.

El 23 de octubre de 1984, el Presidente del Gobierno presentaba en el Congreso de los Diputados, dentro del Debate sobre el Estado de la Nación, lo que se llamaría el «Decálogo» sobre la política de paz y seguridad. Esta propuesta contenía las bases programáticas para una política de consenso de todas las fuerzas políticas parlamentarias en torno a la política de seguridad y defensa de España. Los puntos más importantes eran: *a.* Mantenimiento de la situación actual respecto de la Alianza Atlántica, es decir, permanencia sin incorporación a la estructura militar integrada. *b.* Mantenimiento de la relación bilateral con los EE UU, pero con una progresiva disminución de la presencia militar. *c.* Desnuclearización del territorio español, sin excluir la firma en el futuro del Tratado de No Proliferación Nuclear. *d.* Esperanza de que España participase en el futuro en la Unión Europea Occidental. *e.* Reivindicación de Gibraltar, en función, entre otras razones, de la pertenencia de España a la Alianza Atlántica. *f.* Protagonismo español en los foros internacionales en los que se tratan temas de desarme. *g.* Estrechamiento de las relaciones bilaterales con otros países de la Europa occidental en materia de cooperación defensiva. *h.* Elaboración del Plan Estratégico Conjunto.

En esta misma intervención parlamentaria, el Presidente del Gobierno proponía la celebración de un debate parlamentario sobre el tema con vistas a la consecución de un consenso y la comunicación a la opinión pública de una amplia información, que permitiese a los ciudadanos definirse sobre la permanencia de

España en la Alianza Atlántica. Finalmente anunciaba la celebración de un referéndum sobre la cuestión para principios de 1986 ³⁴.

El debate parlamentario sobre la Política de Paz y Seguridad se produce formalmente los días 4 y 5 de febrero de 1986. Este último día, el Congreso de los Diputados aprueba la convocatoria de referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN. El *Boletín Oficial del Estado* del 7 de febrero de 1986 publica el Real Decreto 214/1986, por el que se somete a referéndum de la Nación la decisión política del Gobierno en relación con la Alianza Atlántica. En concreto el Gobierno propone a la opinión pública española que se pronuncie favorablemente a la permanencia de España en la Alianza Atlántica. Se establecen también tres condiciones que determinan la forma en la que España permanecerá en la Alianza Atlántica, caso de que triunfe el «sí» en el referéndum. Se dice textualmente: «El Gobierno considera conveniente para los intereses nacionales, que España permanezca en la Alianza Atlántica, y acuerda que dicha permanencia se establezca en los siguientes términos: 1.º La participación de España en la Alianza Atlántica no incluirá su incorporación a la estructura militar integrada. 2.º Se mantendrá la prohibición de instalar, almacenar o introducir armas nucleares en territorio español. 3.º Se procederá a la reducción progresiva de la presencia militar de los Estados Unidos en España». La pregunta del referéndum se formula como sigue: «¿Considera conveniente para España permanecer en la Alianza Atlántica en los términos acordados por el Gobierno de la Nación?».

El 12 de marzo de 1986 se celebra el referéndum, produciéndose un voto mayoritario del pueblo español en favor de la permanencia en la Alianza Atlántica ³⁵.

A partir de ese momento, el Gobierno iniciará un proceso a través del cual irá concretando, dentro de los límites marcados por el referéndum, el modelo de participación en la Alianza Atlántica. El punto de partida del mismo es el derivado de las comunicaciones oficiales que los Ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa dirigen a sus homólogos de la Alianza Atlántica y al Secretario General de la OTAN, el 14 de marzo de 1986, a raíz de la celebración del referéndum. Las características básicas se resumen en *a.* la no incorporación a la estructura militar de la OTAN, *b.* mantenimiento de la no nuclearización del territorio español, *c.* reducción progresiva de la presencia militar norteamericana en territorio español y *d.* reivindicación de Gibraltar ³⁶.

³⁴ Véase Celestino del ARENAL y FRANCISCO ALDECOA, *España y la OTAN*, ob. cit., pp. 246-250.

³⁵ Los resultados del referéndum sobre la permanencia de España en la Alianza Atlántica son los siguientes: Votos a favor: 9 054 509 (52,49 %). Votos en contra: 6 872 421 (39,84 %). Votos en blanco: 1 127 673 (6,53 %). Votos nulos: 191 855 (1,11 %). Número total de electores: 29 025 494.

³⁶ Las características complementarias del modelo de participación española son consecuencia de los Principios Generales de la Participación en la Alianza, presentados por el Gobierno español y aprobados, el 20 de mayo de 1986, por el Consejo Atlántico. Éstas son: *a.* la participación política en el Consejo del Atlántico Norte y en sus órganos subsidiarios, *b.* la participación en el Comité de Planes de Defensa y en Comité Militar, que se considera compatible con la no incorporación a la

La aprobación de las directrices generales para la contribución militar española a la Alianza Atlántica ha seguido un largo y difícil proceso desde que en octubre de 1986 se presentó el memorándum español, que contenía los principios generales. Después de tres rondas sucesivas de contactos, en 1986 y 1987, en que se sugiere a España que entregue un documento más concreto, el 18 de enero de 1988, Jaime de Ojeda, embajador español ante la OTAN, hizo entrega al Secretario General de la Organización, Lord Carrington, de una carta, conocida como «Documento Ojeda», en la que el Gobierno español expone de forma más detallada las directrices generales para la contribución militar española. En dicha carta se concretaban las misiones españolas en la OTAN: 1. Defensa del territorio español. 2. Operaciones navales y aéreas en el Atlántico oriental. 3. Control del Estrecho y de sus accesos. 4. Operaciones navales y aéreas en el Mediterráneo occidental. 5. Control y defensa del espacio aéreo en la zona de responsabilidad española y cooperación en las adyacentes. 6. Utilización del territorio español como plataforma plurifuncional (tránsito, apoyo, logística) de retaguardia³⁷.

El 1 de diciembre de 1988, el Comité de Planes de Defensa de la OTAN aprueba finalmente las directrices generales de la contribución militar española, tras el plácet anterior del Comité Militar. Posteriormente, el Consejo Atlántico, en su reunión del 8 y 9 de diciembre en Bruselas, tomó nota. Con ello concluye el período con «carga política», quedando pendientes concreciones técnico-militares³⁸.

V.3.2. España y la Unión Europea Occidental

La cuestión de la incorporación de España a la Unión Europea Occidental quedó ya planteada en el «Decálogo» sobre la política de paz y seguridad que el Presidente del Gobierno, Felipe González, presentó, el 23 de octubre de 1984, al Congreso de los Diputados en el Debate sobre el Estado de la Nación. La aspiración española a participar en la Unión Europea Occidental constituía la consecuencia lógica de la plena inserción de España en la Europa occidental y en su proyecto de integración y de su incorporación al sistema defensivo europeo. Sin

estructura militar integrada y c. la participación en el Grupo de Planes Nucleares, que se estima compatible con la política no nuclear española.

³⁷ Este documento determina que las anteriores rondas informales se sustituyan por contactos casi permanentes, que darán lugar a que el 3 de mayo de 1988 se apruebe un borrador de documento sobre las directrices generales. Desde ese momento hasta noviembre de 1988 se procede paulatinamente a la aclaración y solución de distintos problemas referentes a la coordinación de los mandos respectivos. El acuerdo final, de 28 de septiembre de 1988, entre España y los EE UU para la renovación del Convenio Defensivo bilateral abrirá definitivamente las puertas para la conclusión del proceso.

³⁸ Para una consideración más amplia de la negociación y del propio modelo español, véase Jaime DE OJEDA, «El modelo español de participación en la Alianza Atlántica», *Política Exterior*, vol. III, núm. 9, 1989, pp. 58-90.

embargo, para que esta aspiración se materializase era necesario que previamente España hubiese definido su política de seguridad y defensa y tuviese lugar una invitación expresa del Consejo de Ministros de la Unión Europea Occidental.

La adhesión a la Unión Europea Occidental ha estado condicionada, así, por las negociaciones relativas a la Alianza Atlántica, así como por las negociaciones relativas a la renovación del Convenio defensivo con los EE UU, que veremos, por cuanto que en las mismas se ha aclarado la posición española respecto de la estrategia nuclear de la Alianza y de los EE UU, lo que era necesario para un posible ingreso español.

La Unión Europea Occidental, que hasta fecha reciente ha llevado una existencia mortecina a la sombra de la Alianza Atlántica, conoce en estos momentos una cierta revitalización como consecuencia de los proyectos de «europeización» de la Alianza Atlántica y los impulsos a la industria armamentista europea. De ahí el interés español en lo que se ha llamado «el pilar europeo de la Alianza Atlántica».

El 18 de abril de 1988, el Consejo de Ministros de la Unión Europea Occidental acuerda invitar a España y Portugal a iniciar conversaciones con vistas a una eventual adhesión al Tratado de Bruselas Modificado, texto constitutivo de dicha organización. Un día después, el 19 de abril, el Gobierno español acepta la invitación ³⁹.

Las negociaciones para la adhesión se inician formalmente el 26 de mayo de 1988. El 8 de junio, la Asamblea Parlamentaria de la Unión Europea Occidental, reunida en París, pide la aceleración de las negociaciones. Después de cinco encuentros, las negociaciones terminan el 11 de octubre. La firma del protocolo de Adhesión se hace efectiva el 14 de noviembre en Londres ⁴⁰.

³⁹ En dicho comunicado se señala que España, miembro de las Comunidades Europeas y de la Alianza Atlántica, se encuentra plenamente comprometida en el proceso de construcción e integración europea y entiende que éste no puede limitarse a los aspectos políticos, económicos, sociales y tecnologicoculturales, sino que debe abordar resueltamente también los relativos a su seguridad. En este sentido, se considera que la Unión Europea Occidental, revitalizada, constituye un instrumento útil y complementario del Acta Única Europea y una de las vías convenientes para el fortalecimiento del pilar europeo de la Alianza Atlántica. La adhesión de España, termina el comunicado del Gobierno, es plenamente compatible con la política de paz y seguridad española y, por lo tanto, con los términos aprobados en el referéndum sobre la permanencia de España en la Alianza Atlántica, y significa un paso más en la plena incorporación al ámbito europeo.

⁴⁰ España ha formulado una reserva al artículo 10 del Tratado de Bruselas modificado, para evitar que el litigio de Gibraltar pueda quedar sometido al Tribunal Internacional de Justicia. Para una consideración más amplia del ingreso de España en la Unión Europea Occidental y sus implicaciones para España, véase Araceli MANGAS, «Implicaciones de la adhesión de España en la UEO», *Tiempo de Paz*, núm. 11-12, invierno de 1988-89, pp. 10-41.

V.3.3. España y los EE UU

El otro capítulo de la política de seguridad y defensa de España que se cierra es el relativo a la cooperación defensiva entre los EE UU y España. Capítulo que, como ya hemos apuntado, ha gravitado decisivamente en las negociaciones con la Alianza Atlántica y en el ingreso en la Unión Europea Occidental, lo que explica la coincidencia temporal de los tres procesos.

La adecuación de la relación bilateral defensiva con los EE UU a los intereses presentes de la democracia española tenía una gran importancia para España. No hay que olvidar que los orígenes de esta relación se remontan a 1953, en pleno régimen franquista, habiéndose planteado siempre como una relación de subordinación de los intereses reales españoles a los intereses norteamericanos. El referéndum de 1986 sobre la permanencia de España en la Alianza Atlántica, que establecía la promesa de proceder a una reducción de la presencia militar norteamericana en territorio español, la definición de la política española de paz y seguridad y la puesta en práctica del modelo de participación en la Alianza Atlántica, unido al ingreso de España en la Comunidad Europea, eran hechos que obligaban por sí solos a replantear los términos de esa relación bilateral. De esta forma, cuando en 1985 se plantea la renovación del Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación del 2 de julio de 1982, el Gobierno español fijará claramente la necesidad de establecer sobre nuevas bases la relación defensiva con los EE UU.

Las negociaciones se inician formalmente el 10 de julio de 1986, sucediéndose a lo largo de ese año y de 1987 distintas rondas negociadoras que no logran un acuerdo, ante la exigencia española de que se produzca una reducción «sustancial» de la presencia militar norteamericana en territorio español y la negativa norteamericana a acceder a las exigencias españolas. En esta situación, el 10 de noviembre de 1987, el Gobierno español comunica al Gobierno de los EE UU que ha decidido, en uso de la de la facultad prevista en el Convenio, no prorrogar la vigencia del mismo, que expirará el 14 de mayo de 1988. De esta forma el Gobierno español establecía una fecha tope para alcanzar un acuerdo.

Después de duras y difíciles negociaciones, finalmente, el 15 de enero de 1988, se alcanza un acuerdo de principio sobre el nuevo marco que va a sustituir al Convenio de 1982. En este acuerdo de principio se establece que continuará la presencia militar norteamericana en España, pero con una reducción de la misma y en un marco nuevo, que cambia los términos de la relación defensiva con los EE UU. Los EE UU, de acuerdo con las exigencias españolas, aceptan retirar de España los 72 F-16 del Ala Táctica de Combate 401, desplegada en la base de Torrejón de Ardoz. Además, lo que igualmente es importante en orden a cambiar el sentido de la relación bilateral, se transforma el alcance y naturaleza del Convenio, que será exclusivamente defensivo y tendrá una duración de 8 años. Se excluyen, así, del nuevo Convenio la asistencia militar o económica en forma de donaciones o créditos, que suponía establecer una relación subordinada, y se acuerda establecer en un Convenio distinto la futura cooperación en materia

educativa, cultural, científica y tecnológica, que habrá de basarse en fórmulas nuevas y equitativas.

Sin embargo, la negociación concreta de los términos del nuevo Convenio, que sigue a ese acuerdo de principio, se alargará hasta el verano de 1988 sin que se llegue a un acuerdo final. Ello es debido a que España exige, entre otros puntos, que se acepte por los EE UU la condición establecida en el referéndum de 1986 sobre la permanencia de España en la Alianza Atlántica, según la cual se mantendrá la prohibición de instalar, almacenar o introducir armas nucleares en territorio español, ya que los EE UU quieren que queden claros los límites y el modelo de la proclamada desnuclearización española.

El acuerdo final se logra en Nueva York, el 28 de septiembre de 1988, por el Ministro de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, y el Secretario de Estado norteamericano, George Shultz. En él se recogen, con pequeños matices, las propuestas finales adelantadas por España en julio de 1988, entre otras, las de que el Gobierno español deberá autorizar la introducción, almacenamiento y transporte de armas nucleares en España. Al mismo tiempo, se incluye la renuncia a «solicitar información sobre el tipo de armas a bordo de los buques. Todo ello supone, como ha apuntado Remiro Brotons, que si bien se mantiene la no nuclearización permanente o estable del territorio español, se deja abierta la puerta para una nuclearización «*semoviente*, transitoria o inestable»⁴¹.

La firma final se produce en Madrid el 1 de diciembre de 1988. El Convenio supone, ante todo, una normalización de las relaciones con los EE UU. Introduce un nuevo marco jurídico en la relación bilateral, que añade estabilidad y clarifica la cooperación defensiva entre ambos países y hace posible una relación más duradera y equilibrada entre España y los EE UU⁴².

Esta política de paz y seguridad que responde a los principios generales de paz, desarme, distensión, que el Gobierno socialista ha proclamado como inspiradores de la política exterior española, se ha concretado también en otros puntos.

En concreto, España, que ya era parte en el Tratado sobre Prohibición de los

⁴¹ Antonio REMIRO BROTONS, «La cooperación europea en asuntos de seguridad: una perspectiva española», *Política Exterior*, vol. II, núm. 8, 1988, p. 121.

⁴² Las principales características de este Convenio son: *a.* su carácter estrictamente defensivo; *b.* la adopción de un modelo de relación similar al que mantienen los EE UU con sus aliados europeos y, en consecuencia, el establecimiento de una relación más equilibrada, propia de aliados; *c.* la reducción de efectivos e instalaciones militares de los EE UU en territorio español (los puntos más importantes en esta línea son la reducción desde un tope máximo de 12 545 militares a 8 131 y el abandono en tres años de los 72 F-16 del Ala 401 destacados en Torrejón); *d.* el establecimiento de un nuevo marco jurídico que refuerza el protagonismo español en la gestión y control de las bases y en lo que se refiere al estatuto de las fuerzas armadas; *e.* la extensión de su duración a ocho años, a efectos de dotarlo de mayor estabilidad. Para una consideración más amplia del nuevo Convenio con los EE UU, véanse Máximo CAJAL, Eduardo MIRALPEIX y Aurelio PÉREZ GIRALDA, «La lógica de una negociación», *Tiempo de Paz*, núm. 13, 1989, pp. 8-13; Manuel PÉREZ GONZÁLEZ, «Análisis del Convenio entre el Reino de España y los Estados Unidos de América sobre cooperación para la defensa», *ibid.*, pp. 14-36; y Rafael GRASA, «El Convenio hispano-norteamericano de 1988: ¿Una nueva relación bilateral?», *ibid.*, pp. 37-47.

Ensayos Nucleares en la Atmósfera, debajo del Agua y en el Espacio Ultra-terrestre, de 5 de agosto de 1963, depositó, el 5 de noviembre de 1987, el instrumento de adhesión al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), de 1 de julio de 1968, profundizando en la política de no nuclearización del territorio español ⁴³.

Prueba de esta política es, igualmente, el papel activo jugado por España en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa hasta el presente. En este punto se ha de destacar el protagonismo español en la Reunión de Madrid, que se celebró del 11 de noviembre de 1980 al 9 de septiembre de 1983. España, sin renunciar a su carácter de país occidental y miembro de la Alianza Atlántica, se esforzó al máximo para que la Reunión se saldara con un resultado positivo, que sirviese para profundizar las medidas fijadas en el Acta Final de Helsinki de 1975 y para establecer un compromiso que mantuviese abierta la vía del entendimiento y la paz en Europa. Su fruto, logrado, en momentos difíciles, por iniciativa personal del Presidente del Gobierno, Felipe González, fue el Documento Final, adoptado unánimemente. La Reunión de Madrid, además de permitir una completa revisión de la aplicación alcanzada por las disposiciones del Acta Final de Helsinki, desde la Reunión de Belgrado, logró incorporar nuevas disposiciones en el campo de los principios, en el ámbito de la seguridad y en la defensa de los Derechos Humanos ⁴⁴. El mandato de Madrid ha abierto nuevos caminos que han dado como resultado el Documento Final de la Conferencia de Estocolmo de 1986 y la continuidad del proceso en las Reuniones de Viena y de París.

En esta misma línea, el Gobierno español ha apoyado decididamente las actividades de las Naciones Unidas en favor del desarme y los distintos foros de negociación, bilateral y multilateral, sobre control y reducción de armamentos, celebrando la ratificación por los EE UU y la URSS del Tratado de Washington sobre eliminación de los sistemas nucleares de alcance intermedio y los progresos realizados en las negociaciones entre estos Estados para la reducción de los armamentos nucleares estratégicos ⁴⁵.

⁴³ Véase, entre otros, Antonio REMIRO BROTONS, «Zonas libres de armas nucleares y territorios no nuclearizados: el caso español», en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1986*, Universidad del País Vasco, pp. 217-256, y «Armas nucleares y territorio español», *Política Exterior*, vol. I, núm. 3, 1987, pp. 112-134.

⁴⁴ Véanse Jorge FUENTES, «La Reunión de Madrid de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa», *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 4, 1983, pp. 735-753; y VV AA, *Cooperación y Seguridad en Europa: La Conferencia de Madrid*, Madrid, 1984.

⁴⁵ Para una más detallada exposición de la postura española en este tema puede verse la «Intervención del ministro de Asuntos Exteriores, Francisco FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, en el Tercer Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicado al Desarme», Nueva York, 6 de junio de 1988.

V.4. España e Iberoamérica

Junto a la dimensión europea y occidental, otra de las dimensiones claves de la política exterior es la iberoamericana. España, por historia, por lengua, por cultura, por lazos materiales e intereses de todo tipo, siempre ha privilegiado las relaciones con Iberoamérica. Sin embargo, el franquismo había viciado esas relaciones, dejando una herencia que era necesario superar.

En este sentido, a partir de 1976 se tratará de reformular las tradicionales relaciones con Iberoamérica, en el sentido de tratar de eliminar la retórica y la imagen del pasado y de avanzar por vías reales de cooperación⁴⁶. Pasos significativos en este camino, al menos a nivel formal, son el cambio de denominación del Instituto de Cultura Hispánica, primero, por el de Centro Iberoamericano de Cooperación (Real Decreto 2305/1977, de 27 de agosto) y después por el de Instituto de Cooperación Iberoamericana y su consiguiente reorganización (Real Decreto 2411/1979, de 11 de octubre; *BOE* de 17 de octubre de 1979).

La voluntad española de consolidación democrática proporcionaba una oportunidad histórica para dar un giro radical a la política exterior hacia aquella región, dada la expectativa con que era seguida en los países iberoamericanos, buena parte de ellos inmersos en regímenes autoritarios o iniciando, como España, una recuperación democrática. En este sentido, los principales éxitos de la política iberoamericana suarista hay que centrarlos en el campo político, en cuanto que consiguió normalizar y renovar las relaciones con los países iberoamericanos, introduciendo la nueva imagen democrática de España en la región⁴⁷.

Sin embargo, el objetivo de desarrollar realmente una política nueva respecto de Iberoamérica requería cambios importantes en la ideología, en las formas y en las acciones, capaces de superar los planteamientos que habían dominado las relaciones del pasado, y ello era difícil durante los Gobiernos centristas, con un partido heterogéneo, necesitado de legitimación democrática y sin un modelo global y definido de política exterior. Lo anterior explica que, por encima de su formulación teórica, en el plano práctico, la política iberoamericana que se pone en marcha bajo el mandato de Suárez sea en general una política de múltiples usos y, en ocasiones, de altos riesgos, contradictoria, que adolecía de la ausencia de un diseño coherente y bien informado de acción exterior.

Durante el Gobierno de Calvo Sotelo la política iberoamericana de España pasó a un segundo plano. La actitud fue en general de acentuación de las res-

⁴⁶ Para la evolución y características de la política iberoamericana de España desde el franquismo hasta el presente, véase Celestino del ARENAL, con la colaboración de Alfonso NÁJERA, *España e Iberoamérica. De la Hispanidad a la Comunidad Iberoamericana de Naciones*, Madrid, CEDEAL, 1989. Para una consideración más detallada de las relaciones con Iberoamérica, véase Celestino del ARENAL, «Las relaciones entre España y América Latina», en VV AA, *América Latina y Europa Occidental en el umbral del siglo XXI*, Santiago de Chile, PNUD/CEPAL, 1989, pp. 1-45.

⁴⁷ Para este punto, además de la obra citada en la nota anterior, véase Joan PIÑOL, «España y Latinoamérica: el período Suárez (1976-1980)», *Afers Internacionals*, núm. 0, 1982, pp. 9-39.

puestas reactivas y coyunturales a los acontecimientos que se iban produciendo, sin que se esbozara una política definida hacia el continente. El plegamiento a la política de los EE UU en la región fue absoluto. Ello se puso claramente de manifiesto en el caso de la crisis centroamericana y en el conflicto de las Malvinas.

A partir de 1982, el Gobierno socialista tratará de impulsar la política iberoamericana. La perspectiva de 1992, con la celebración del Quinto Centenario del Descubrimiento de América-Encuentro de Dos Mundos, abrirá, además, una perspectiva nueva en la potenciación de esas relaciones. El deseo de huir de los planteamientos retóricos y vacíos de contenido, que había caracterizado las relaciones del pasado, y de pasar a la acción solidaria, concreta y realista será uno de los rasgos dominantes en la política iberoamericana de los Gobiernos socialistas. Paralelamente, se dejó claro también que la realidad de que se partía exigía una actitud realista, acorde con las posibilidades españolas.

La política iberoamericana de los Gobiernos socialistas, que se desarrolla en su mayor parte con Ronald Reagan como presidente de los EE UU, en momentos de reafirmación hegemónica de ese país en la región, tendrá que moverse, sobre todo en Centroamérica, en un escenario complejo y difícil, en el que jugaban intereses de la más variada naturaleza y fuerza y en el que se había reducido el margen de maniobra de los Estados extrarregionales. En este sentido, esa política tratará de compaginar, en un difícil equilibrio, la actuación autónoma de España, en función de los intereses nacionales, del propio proyecto de política exterior y de su interpretación de la problemática iberoamericana, con los intereses norteamericanos en la región, sin dejar, sin embargo, que éstos se impongan.

Esta búsqueda de equilibrio, como forma de mantener buenas relaciones con los EE UU y de afirmar el margen de autonomía de la política española, tendrá, sin embargo, diferentes énfasis a medida que se vaya definiendo la política exterior de los Gobiernos socialistas, vaya cambiando el contexto internacional en el que se mueve América Latina y evolucionen política e ideológicamente ciertos países de la zona. Así, mientras en los dos primeros años de la primera legislatura socialista, que coinciden con la etapa más agresiva de los EE UU, la política iberoamericana, sobre todo en Centroamérica, chocará en ocasiones frontalmente con la estrategia norteamericana en la zona, pero sin que en ningún momento se llegue a romper el equilibrio señalado, posteriormente, una vez definida con claridad la posición internacional de España, iniciada la presencia activa de la Comunidad Europea como tal en la región y puesta de manifiesto la evolución que han experimentado ciertos países de esa región, la política iberoamericana de los Gobiernos socialistas podrá mantener sin excesivas tensiones ese equilibrio. El análisis de la política iberoamericana de los Gobiernos socialistas demuestra claramente que, incluso en los momentos iniciales, en los que en el conflicto centroamericano se apuesta decididamente por el régimen sandinista y por el movimiento guerrillero de El Salvador, siempre se tuvieron presentes los intereses norteamericanos en la zona, manteniéndose una relación fluida con los EE UU.

Lo que sucede es que el Gobierno español, al igual que otros Estados europeos aliados de los EE UU, rechazará la interpretación que los EE UU hacían

de los conflictos latinoamericanos en terminos de confrontación Este-Oeste, afirmando, por el contrario, que los mismos responden fundamentalmente a las precarias e injustas condiciones socioeconómicas y políticas en que vive una parte importante de la población de América Latina, por lo que las soluciones a los mismos pasan por políticas diferentes a las que los EE UU aplican en la región ⁴⁸.

Este realismo y coherencia en el planteamiento de las relaciones con Iberoamérica, junto al acentuado matiz democrático y solidario con que se encarán las relaciones con esa región, marcarán, sin lugar a dudas, las diferencias de la política iberoamericana de los Gobiernos socialistas con relación a los Gobiernos anteriores. Los principios de democracia y desarrollo, considerados como inseparables, animados por el principio de solidaridad, pasarán a constituir los ejes inspiradores de esa política.

Esquemáticamente, las principales pautas que se marca el Gobierno socialista en la política iberoamericana son las siguientes: 1. Principio de indiscriminación, es decir, relaciones con todos los países con independencia del carácter de sus Gobiernos, pero con matices importantes en el trato, derivados de las propias posiciones socialistas. 2. En relación con lo anterior, apoyo decidido a los derechos humanos. 3. Por lo mismo, apoyo pleno a los procesos de democratización. 4. Rechazo de cualquier pretensión de actuar como «puente» entre Iberoamérica y Europa y afirmación paralela de la existencia de una doble dimensión fundamental y complementaria, europea e iberoamericana, en la política exterior española. 5. En consonancia con lo anterior, afirmación de la voluntad española de actuar desde dentro de la Comunidad Europea en favor de los intereses iberoamericanos. 6. La cooperación, en todos los terrenos, como elemento decisivo en las relaciones con los países iberoamericanos. 7. Una meta inmediata, la conmemoración del Quinto Centenario desde una base real y no retórica. 8. Una meta final, la Comunidad Iberoamericana de Naciones, construida sobre la base de una voluntad libremente manifestada de participar y de la existencia de unos valores y de unos intereses comunes compartidos, a los que hay que dar respuesta mediante la cooperación y concertación, planteada en términos de igualdad y respeto

⁴⁸ En este sentido, hay que rechazar la tesis que considera que la política iberoamericana de los gobiernos socialistas fue una política antinorteamericana por principio, inspirada en un rígido análisis marxista y en la teoría de la dependencia (Howard J. WIARDA, «Interpreting Iberian-Latin American Interrelations: Paradigm, Consensus and Conflict», en H. J. WIARDA [comp.], *The Iberian-Latin American Connection. Implications for U.S. Foreign Policy*, Boulder, Col./Londres, Westview Press, 1986, p. 239). Por el contrario, la realidad es que esa política, si bien interpreta los problemas de la región en términos diferentes a los norteamericanos, aunque en ningún caso marxistas, y propugna soluciones diferentes, no dejó de tener presentes los intereses de seguridad de los EE UU en la misma. Un mínimo de realismo, que precisamente es lo que no ha faltado a los gobiernos socialistas, derivado de la condición de aliados de los dos países, de la afirmación de la vocación occidental de España, de la importancia de los intereses de todo tipo implicados en esa relación y de la necesidad de consolidar la joven democracia española, obligaba, aun en el supuesto de que se hubiera pretendido otra cosa, a la toma en consideración de esos intereses.

a la independencia, soberanía y peculiaridades de los Estados y pueblos participantes⁴⁹.

En el plano institucional hay que destacar la creación, en 1985, por Real Decreto 1458/85, de 28 de agosto (*BOE* de 28 de agosto de 1985), que determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores, de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, que ha dado un impulso decisivo a la cooperación española con Iberoamérica⁵⁰.

La adhesión de España a la Comunidad Europea no va a suponer una pérdida de la prioridad e importancia que se atribuía a la política iberoamericana. Más bien va a constituir un elemento impulsor y clarificador de la vocación iberoamericana que tradicionalmente se ha venido afirmando, además de ampliar sustancialmente las dimensiones y posibilidades de la propia proyección iberoamericana de España. Va a representar igualmente la convergencia de las dos dimensiones prioritarias de la política exterior española⁵¹.

⁴⁹ Uno de los centros de atención de la política iberoamericana del gobierno socialista ha sido la problemática centroamericana. En esta área el gobierno ha desarrollado una política muy activa, apoyando los proyectos y planes de paz surgidos en la zona, siempre que éstos fuesen respaldados por los países iberoamericanos más directamente afectados por la crisis centroamericana. Esta política tuvo su aplicación inmediata, el 20 de abril de 1983, mediante una declaración oficial del gobierno en la que se expresaba el apoyo al Grupo de Contadora. Apoyo reiterado posteriormente en innumerables ocasiones. El «Plan Arias», esbozado a comienzos de 1987 y sus desarrollos ulteriores, como Esquipulas II, han recibido también el respaldo efectivo del gobierno español. Esta política respecto de Centroamérica se ha impulsado igualmente en el seno de la Comunidad Europea, participando activamente España en las llamadas reuniones de «San José», en las que periódicamente se encuentran los ministros comunitarios, los ministros centroamericanos y los del Grupo de Apoyo al Plan de Esquipulas. Los objetivos centrales de esta política son el respaldo político de Europa a los esfuerzos en favor de la paz y de la democracia y la ayuda económica al plan de reconstrucción de la zona. Otro de los centros de atención del gobierno español ha sido el proceso de democratización experimentado por los países del Cono Sur. Los primeros momentos del gobierno socialista coinciden con la decantación democrática de los procesos de cambio iniciados en Brasil, Argentina y Uruguay, que se apoyan decididamente desde sus primeros pasos. Se apoyará igualmente la lucha por la democracia en Chile.

⁵⁰ Esta Secretaría de Estado es el órgano encargado de la coordinación de la cooperación internacional y de la formulación de la política global de cooperación. Agrupa bajo su competencia todas las unidades del Ministerio de Asuntos Exteriores que actúan en el campo de la cooperación. La Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica ha sido reestructurada recientemente con el fin de potenciar la cooperación iberoamericana y permitir una incorporación más efectiva de España a los programas comunitarios de ayuda al desarrollo. Por Real Decreto 1527/1988, de 11 de noviembre (*BOE* de 23 de diciembre de 1988), se ha creado la Agencia Española de Cooperación Internacional, como organismo autónomo, adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. Dentro de la estructura de esta Agencia Española de Cooperación Internacional se integra el Instituto de Cooperación Iberoamericana.

⁵¹ Sobre la actuación española en el marco de la Comunidad Europea en favor de los intereses de Iberoamérica, véase, entre otros, Juan Pablo de LAIGLESIA, «Las relaciones entre la Europa de los Doce y América Latina. Un proceso de cambio acelerado», *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 13, 1988, pp. 137-160.

V.5. España y el Mediterráneo

Junto a Iberoamérica, otra de las áreas de especial atención de España es el Mediterráneo. Aquí, junto a una intensificación de las relaciones con todos los países mediterráneos, España ha establecido, el 17 de enero de 1986, relaciones diplomáticas con el Estado de Israel, culminando la política de universalización y normalización de sus relaciones exteriores. Al mismo tiempo se ha continuado condenando la política de ocupación israelí de los territorios ocupados y apoyando decididamente la autodeterminación del pueblo palestino en el marco de las Resoluciones aprobadas por las Naciones Unidas. En este sentido, España sigue con especial interés los proyectos de paz para la zona y apoya una solución justa para el conflicto árabe-israelí.

Especial importancia dentro de esta área tiene para la política exterior española, por razones de vecindad, el Norte de África. El Gobierno español ha prestado especial interés a la intensificación de las relaciones de todo tipo con Marruecos y Argelia, alcanzándose con esos países, sobre todo en los últimos tiempos, unas relaciones sólidas y estables, a pesar de esporádicos incidentes y tensiones, basadas en la cooperación y la concertación. En este sentido, se ha pasado desde la inicial política de equilibrio entre Marruecos y Argelia, mantenida por los Gobiernos centristas, cuyos frutos dejaron mucho que desear, a una política de franca y abierta cooperación con ambos países en todos los terrenos. En el contencioso del Sahara se ha defendido el derecho de autodeterminación del pueblo saharauí, en concordancia con las soluciones preconizadas por las Resoluciones de las Naciones Unidas y de la Organización de la Unidad Africana, apoyándose decididamente las gestiones de las Naciones Unidas para una solución pacífica del conflicto.

V.6. España y la cooperación internacional para el desarrollo

Un capítulo cada día más importante de la política exterior de España lo constituye la política de cooperación internacional para el desarrollo. España, sin embargo, es todavía en cierta medida un recién llegado al mundo de la cooperación internacional. No debe olvidarse que hasta 1980 España fue considerada por el Fondo Monetario Internacional como país en vías de desarrollo, y que sólo en 1977 el Banco Mundial deja de considerar a España como potencial receptor de su ayuda pasando a engrosar la lista de países donantes de ayuda.

En este punto, a pesar de los fallos y lagunas, lógicos en una política que prácticamente se inauguraba, el Gobierno de Adolfo Suárez tiene en su haber la puesta en marcha, por primera vez en España, de una política de cooperación para el desarrollo que mereciese tal nombre⁵². Durante los Gobiernos centristas

⁵² En 1977, España aparece ya como donante, a raíz de la concesión de los primeros créditos del

se produce también un incremento sustancial del volumen de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). De hecho, sólo en 1979 las cifras empezaban a tener una cierta significación. La AOD en ese año fue de 164 millones de dólares, pasando en 1980 a 161 millones y subiendo en 1981 a 238 y en 1982 a 233 millones de dólares. La relación AOD/PNB, más expresiva de la evolución real de esa ayuda, fue en esos mismos años la siguiente: 0,08 - 0,07 - 0,13 - 0,13⁵³.

Esta política, sin embargo, se enfrentaba a toda una serie de dificultades y problemas que impedían su eficacia y coherencia. Desde la multiplicidad de centros dedicados a actividades de cooperación entre los que no existía coordinación, la ausencia de instituciones encargadas específicamente de la organización, planificación, coordinación, control y evaluación de los programas puestos en marcha, pasando por la inexistencia de una norma legal adecuada que definiese esa política, hasta la escasez de recursos.

Estos hechos, junto a la integración en la Comunidad Europea, que exigía hacer frente a nuevos retos en la cooperación al desarrollo, y la participación en la práctica totalidad de los organismos multilaterales de cooperación, fueron elementos que determinaron los planteamientos y actuaciones de la política de cooperación al desarrollo del Gobierno socialista.

Ante todo, dos eran las cuestiones claves a las que había que dar respuesta. Una, la correspondiente a la organización, principios y objetivos; otra, la que respecta a dotaciones y recursos presupuestarios.

Una primera iniciativa en el campo de la programación, coordinación, ejecución y seguimiento, que servirá de referencia para ulteriores desarrollos, fue el Plan Integral de Cooperación con Centroamérica, elaborado en 1984, en línea con el espíritu de Contadora. Con todo, el Plan Integral de Cooperación con Centroamérica, por su especificidad en el marco de actuación y contenido, tenía un alcance limitado. Seguía faltando un órgano adecuado de coordinación y un núcleo conceptual y programático de referencia que estableciese los principios, objetivos, mecanismos y medios de la política española de cooperación al desarrollo. Al primer reto respondió la creación, por el Real Decreto 1458/85 de 28 de agosto (*BOE* de 28 de agosto de 1985), que determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores, de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), y al segundo la elaboración, en 1986, del Plan Anual de Cooperación Internacional para 1987, al que

Fondo de Ayuda al Desarrollo, creados por el Real Decreto-Ley 16/1976, de 24 de agosto, y del ingreso, en junio de 1976, en el Banco Interamericano de Desarrollo. A esto se añade, además de la incorporación a mecanismos y organismos multilaterales de cooperación, la creación en 1977 de la Comisión Interministerial para la Ayuda al Desarrollo, encargada de estudiar la concesión de los créditos FAD, por el Real Decreto 509/1977, de 25 de febrero, modificado por el Real Decreto 2399/1977, de 19 de septiembre, la transformación del Instituto de Cultura Hispánica en Centro Iberoamericano de Cooperación, primero, en 1977, y en Instituto de Cooperación Iberoamericana, después, en 1979, y la creación, en mayo de 1981, de la Oficina de Cooperación con Guinea Ecuatorial.

⁵³ Félix JUÁREZ, *La cooperación internacional española*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1988, p. 17.

seguirían nuevos planes todos los años. La estructura orgánica de la cooperación al desarrollo española se completó, en 1986, con la creación, por Real Decreto 451/86, de 21 de febrero (*BOE* de 4 de marzo de 1986), de la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, como órgano de apoyo a la coordinación de la Administración en materia de cooperación internacional y de la que forman parte los Ministerios que realizan cooperación y la propia SECIPI.

El Consejo de Ministros, por Acuerdo de 18 de diciembre de 1987, aprobó estas líneas directrices de la política española para la cooperación al desarrollo. De acuerdo con las mismas, los principios rectores que inspiran la filosofía general de la cooperación internacional española para el desarrollo, y que están en línea con los de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, son el deber ético de solidaridad, la concordancia con el sistema democrático español, la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados y la creación de las condiciones objetivas que permitan el establecimiento de un sistema de libertades, progreso y justicia social.

Este proceso de racionalización y reorganización de la cooperación al desarrollo española ha culminado de momento con el Real Decreto 1527/1988, de 11 de noviembre (*BOE* de 23 de diciembre de 1989), por el que se reestructura la SECIPI, con refundición de los organismos autónomos adscritos a la misma. Lo más novedoso es la creación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), como organismo autónomo, adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la SECIPI ⁵⁴.

Si, como acabamos de ver, el camino recorrido en lo relativo a la organización de la cooperación al desarrollo es realmente importante, no sucede lo mismo en lo que respecta a las dotaciones y recursos. Aunque en este punto se ha avanzado, las oscilaciones han sido notables de año en año, no habiéndose logrado una progresión sostenida en los recursos ni un avance claro en la relación AOD/PNB. La crisis económica a la que se ha enfrentado España a principios de los años ochenta, unido a la necesidad de llevar adelante una política económica dura, explican este hecho. Así, de los 233,1 millones de dólares de 1982 se pasa en 1983 a 70,5 millones, para a partir de ese momento producirse un crecimiento sostenido (143,9 millones de dólares en 1984, 169,1 en 1985, 203,2 en 1986 y 221,3 en 1987). De igual forma, de una relación AOD/PNB del 0,13 % en 1982 se pasa al 0,04 % en 1983, para recuperarse de año en año, siendo en 1987 del 0,08 % ⁵⁵.

⁵⁴ Para la organización jurídicoadministrativa de la cooperación española y los tratados de cooperación internacional suscritos por España, véase Pablo LÓPEZ BLANCO, *Legislación Básica de Cooperación Internacional*, Madrid, SECIPI, 1989.

⁵⁵ Elaboración a partir de datos tomados de José Antonio ALONSO y Vicente DONOSO, «Perspectivas de las relaciones económicas España-Iberoamérica-Comunidad Europea», *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 13, 1988, p. 182, y de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Asuntos Exteriores.

EPÍLOGO

La transición a la democracia en España en perspectiva comparada

JUAN J. LINZ

I. Introducción

Desde los años setenta se han producido unas veinte transiciones desde regímenes no democráticos a democracias políticas más o menos estables, y en este momento estamos viviendo un proceso comparable en los países del Este de Europa, y algunos piensan que incluso en la misma URSS. La expansión de la democracia

Este ensayo fue escrito a principios de 1989 y, por lo tanto, no incluye un análisis de los acontecimientos posteriores en el Este de Europa ni con alguna excepción referencias bibliográficas posteriores.

Entre las obras publicadas después de que este ensayo fuera escrito sólo podemos mencionar: Charles GILLESPIE, *Negotiating Democracy. Politicians and Generals in Uruguay*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991. John HIGHLEY y Richard GUNTHER (comps.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge, Cambridge U.P., 1992. Samuel P. HUNTINGTON, *The Third Wave*, Norman, OK, University of Oklahoma Press, 1991. Adam PRZEWORSKI, *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

en muchos países, algunos donde no se esperaba, y que ha llevado a que prácticamente toda la América del Sur hoy sea democrática, ha promovido numerosos estudios, unos publicados y otros en proceso de publicación¹. Los históricos cambios que están teniendo lugar en Europa despiertan un renovado interés en el tema. Ante estas transiciones cabe la postura de decir que cada una es única en sus características, posición a la que tenderían los historiadores, mientras que los científicos sociales tratan de descubrir los elementos comunes de esos procesos, o al menos de algunos tipos.

Ambas posturas son perfectamente justificables. Nadie puede dudar, por ejemplo, que el papel del rey Juan Carlos en la transición española no tiene equivalente en otras transiciones. Pero tampoco se puede negar que el modelo de transición española de reforma pactada-ruptura pactada ha servido de ejemplo a otros países y que los políticos de muchos de ellos han visto en España un modelo a imitar. No cabe tampoco duda de que hay transiciones que presentan características comunes con la española mientras que otras han seguido un curso fundamentalmente diferente.

Las ciencias sociales suelen recurrir a la construcción de tipologías. Abstraen de una realidad compleja una serie de características o dimensiones que permiten situar los distintos casos y descubrir los elementos comunes/diferenciadores entre la variedad de procesos. En este ensayo nos referiremos a estos esfuerzos tipológicos y de antemano queremos subrayar que caben múltiples tipologías según los elementos que queramos destacar, que no son necesariamente excluyentes sino complementarias².

¹ La literatura sobre las transiciones a la democracia desde regímenes no democráticos es cada día más extensa. Aquí sólo podemos citar algunos de los trabajos más importantes: Robert A. DAHL, *Polyarchy Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971; Juan J. LINZ, «Transitions to Democracy», *The Washington Quarterly*, verano de 1990, pp. 143-164; Juan J. LINZ, FISHMAN, «Rethinking State and Regime: Southern Europe's Transition to Democracy», *World Politics*, XLII, 4, abril de 1990, pp. 422-440; Guillermo O'DONNELL, Philippe SCHMITTER y Laurence WHITEHEAD (comps.), *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986; Guillermo O'DONNELL y Philippe SCHMITTER, «Tentative Conclusions about Uncertain Democracies», en O'DONNELL et al. (comps.), *Transitions from Authoritarian Rule*, parte 4, pp. 1-78, ob. cit.; Leonardo MORLINO, *Come Cambiano i Regimi Politici. Strumenti di analisi*, Milán, Franco Angeli, 1980; Julián SANTAMARÍA, (comp.), *Transición a la democracia en el Sur de Europa y América latina*, Madrid, CIS, 1981; Giuseppe DI PALMA, *To Craft Democracies. (An Essay on Democratic Transitions)*, Berkeley, Cal., University of California, 1990; Diane ETHER (comp.), *Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia*, Macmillan, 1990; Tatu VANHANEN, *The Process of Democratization, a Comparative Study of 147 States 1980-188*, Nueva York, Crane Russak, 1990; Giuseppe DI PALMA, «Founding Coalitions in Southern Europe: Legitimacy and Hegemony», *Government and Opposition*, 15, primavera de 1988 pp. 162-89; Josep M. COLOMER, *El arte de la manipulación política*, Barcelona, Anagrama 1990, es una excelente monografía sobre distintos aspectos de la transición española utilizando modelos de *rational choice*.

² Para un resumen crítico de distintas tipologías, véase: Scott MAINWARING, «Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues», Working Paper, núm. 130, noviembre de 1989. The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of

El estudio de los cambios políticos que han tenido lugar en las últimas décadas tiene desgraciadamente que incluir también países donde parecía que se iba a producir una transición a la democracia pero que por una serie de circunstancias a las que nos referiremos más tarde, el resultado del proceso ha sido el establecimiento de otros regímenes autoritarios de distinto signo del que desplazaron.

No podemos olvidar aquellos casos donde parecía iniciarse un proceso de transición que quedó finalmente abortado. Fracasos del proceso de democratización también nos pueden ayudar a entender las condiciones para el cambio político y las circunstancias que hicieron que tuviera éxito la transición española. Tampoco hay que olvidar que en algunos casos la transición se ha prolongado muchos años y ha creado una democracia que podríamos llamar difícil, y que la consolidación de algunas de las nuevas democracias no está aún asegurada como lo está la española. Es más, hasta el reciente proceso de democratización en el este de Europa, los estudiosos empezaban a centrar su atención en el problema de la consolidación de las nuevas democracias aunque la distinción entre transición y consolidación, como ha subrayado Giuseppe di Palma, no implica que sean procesos diferentes³. Hay transiciones que han llevado a una democracia consolidada mientras que en otras el proceso de consolidación todavía está pendiente. Algunos autores incluso piensan que el proceso en algunos países aún es reversible y que la amenaza de una crisis de la democracia se cierne sobre ellos. En esos casos habría que preguntarse en qué medida la difícil democracia es un legado del régimen precedente, de las decisiones tomadas en el proceso de la transición, o de nuevos problemas suscitados ya bajo el régimen democrático. Surge de nuevo la duda de si determinados países reúnen las condiciones sociales, económicas y culturales para ser democracias estables.

Existe un cuerpo de teoría y de estudios sociológicos que plantea el problema de si hay sociedades que no reúnen las condiciones para la democracia. Una serie de estudios situaban a los países del mundo en una línea de regresión basada en las relaciones que existían entre determinadas características sociales y económicas y la democracia política en un determinado momento en el tiempo⁴. Hay países, entre ellos España mucho tiempo antes de la muerte de Franco, que eran candidatos lógicos a la democracia, por tanto, casos desviados en términos de esos modelos teóricos. En cambio, otros países, por sus características, no parecían o no parecen reunir las condiciones para ser democracias aunque de hecho

Nôtre Dame, Nôtre Dame, IN. La más influyente de las tipologías ha sido la de Alfred STEPAN, «Paths toward Redemocratization: Theoretical and Comparative Considerations», en O'DONNELL, *et al.* (comps.), *Transitions to Democracy*, ob. cit., vol. IV, pp. 65-84.

³ Giuseppe DI PALMA, «La consolidación democrática: una visión minimalista», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 42, abril-junio de 1986, pp. 67-92.

⁴ Tatu VANHANEN, «The Level of Democratization Related to Socioeconomic Variables in 147 States in 1980-85», *Scandinavian Political Studies*, 12, 2, 1989, pp. 95-127, y *The Emergence of Democracy. A Comparative Study of 119 States, 1850-1879*, Commentationes Scientiarum Socialium, vol. 24. Helsinki, The Finnish Society of Sciences and Letters, 1984.

hayan hecho una transición o hayan tratado de hacerla. Hay que subrayar que estos procesos se basan en modelos probabilísticos más que deterministas.

Hoy parece obvio que no existe en el mundo una fórmula de legitimación del poder que pueda competir con la democracia política, que hace unos años algunos llamaban democracia formal o aun más peyorativamente, democracia burguesa. No existe hoy ningún modelo de organización de la convivencia política que parezca legítimo y más deseable que la democracia política para sectores importantes, como lo fueron en los años veinte y treinta el fascismo o, en la inmediata posguerra, el modelo comunista, o el de partido único nacionalista en los países poscoloniales, o el reformismo militar nasserista o peruano, o el sistema de consejos autogestionario yugoslavo. Al abandonar los sectores conservadores de la Iglesia católica el modelo de una democracia basada en instituciones corporativas, lo que se llamó en España democracia orgánica, esta otra forma de autoritarismo ha perdido su atractivo intelectual e ideológico. Ello no quiere decir que no haya todavía regímenes autoritarios o totalitarios que gocen de una cierta legitimidad en sus países, pero todo indica que la legitimidad está en crisis en la mayoría de ellos dada la situación actual en que la única fórmula de legitimidad es la democrática, entendiendo por legitimidad un *mínimum*, es decir, la creencia en que «las instituciones políticas democráticas son las mejores posibles para un país como el nuestro»⁵.

La transición española se sitúa cronológicamente a principios de ese ciclo democrático que estamos viviendo. Este hecho mismo puede explicar que visto desde hoy el proceso fuera lento y complejo. Ello también explica que haya merecido una inusitada atención y haya servido de modelo a otras transiciones. Es más, la década de los sesenta vivió la quiebra de varias democracias latinoamericanas y la formulación de teorías que explicaban la dificultad de hacer compatibles el desarrollo económico y la democracia, así como la vigencia de modelos alternativos: el cubano, el mismo chino, y el ya deteriorado soviético. Afortunadamente, el hecho de que España estuviera en la Europa occidental aspirando a entrar en el Mercado Común y que el modelo occidental de democracia fuera el objetivo de las elites españolas y sobre todo del pueblo facilitó el proceso español. Aunque no debemos olvidar que sólo dos años antes un sector importante en Portugal pensó que la ruptura podía servir para dar paso a un régimen revolucionario y superar el modelo de democracia política formal.

La transición española se tiene que situar en un contexto histórico en el que

⁵ El tema de la legitimidad y la estabilidad de los regímenes ha sido objeto de considerable debate, véase Juan J. LINZ, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza 1987, pp. 36-52, y «Legitimacy of Democracy and the Socioeconomic System», en Mattei DOGAN (comp.), *Comparing Pluralist Democracies*, Boulder, Co., Westview, 1988, pp. 65-113; y «Il rapporto tra legittimazione ed efficacia di governo», *Mondo Operaio*, núm. 3, 1989, pp. 11-116. Para la posición opuesta que niega la utilidad del concepto de legitimidad, véase Adam PRZEORSKI, «Some Problems in the Study of the Transition to Democracy» en G. O'DONNELL P. SCHMITTER y L. WHITEHEAD (comps.), *Transitions from Authoritarian*, ob. cit., vol. IV, pp. 47-84, y «Material Bases of Consent: Economics and Politics in a Hegemonic System», *Political Power and Social Theory*, I, 1980, pp. 33-34.

no había ninguna experiencia reciente y próxima de transición sin violencia, sin golpe militar como en Portugal, sin derrota militar inminente como en Grecia. El modelo de reforma pactada-ruptura pactada por transacción ⁶ desde arriba ⁷, para referirnos a algunas de las conceptualizaciones de la transición española que pueden caracterizar a varias transiciones posteriores, no estaba entonces inventado. El paso a la democracia en Venezuela y Colombia que había ocurrido con anterioridad estaba lejano de la mente de los españoles ⁸. La transición turca de 1947, en la que el presidente Inonu cuya legitimidad se derivaba del régimen de Atatürk inició un proceso de cambio político desde el poder antes de que se produjera una crisis en el país, nunca sirvió de modelo.

Los fenómenos políticos y sociales tienen lugar en el tiempo, en un contexto histórico, y este contexto en 1975-1977 era distinto del de los años ochenta y sobre todo del de 1990. Es cierto, sin embargo, que en 1974 se produce la transición griega y la portuguesa y que, por tanto, en el sur de Europa corrían vientos democráticos.

El fracaso de Caetano en iniciar una transición a la española y la crisis portuguesa en 1974-75, así como la crisis de la monarquía en Grecia por no haber facilitado la transición democrática, indudablemente contribuyeron en el ánimo de los actores políticos españoles. La comparación con Portugal después de la muerte de Salazar y el fracaso de Caetano sirve para resaltar la creatividad de la transición española al hacer más patente lo que se hizo bien en España y mal en Portugal.

El éxito de la transición en España nos hace olvidar las dificultades que entonces percibían los actores políticos, las específicas del caso español que no se han dado en otras transiciones.

España, con la excepción de la crisis del Sahara que se resolvió mejor o peor antes de la muerte de Franco, no había experimentado una derrota militar o la inminencia de la misma como Portugal, Grecia y más tarde Argentina. Aunque existían movilizaciones populares, huelgas y un modesto foco terrorista, la presión contra el régimen era probablemente menor que en otras transiciones, como por ejemplo la coreana y las más recientes en el este de Europa. Eso sí, en el contexto europeo y con el legado histórico de la memoria internacional de nuestra guerra civil y del fascismo, cualquier intento de represión hubiera sido más costoso po-

⁶ Scott MAINWARING y Donald SHARE, «Transitions through Transaction: Democratization in Brazil and Spain», en Wayne SELCHER (comp.), *Political Liberalization in Brazil*, pp. 175-215, Boulder, Westview, 1986; Donald SHARE, «Transition to Democracy and Transition through Transaction», *Comparative Political Studies*, núm. 19, enero de 1987, pp. 525-548.

⁷ Guy HERMET, «La démocratisation autoritaire tardive: suggestions pour l'étude de la démocratie octroyée», en *Política y sociedad. Estudios en homenaje a Francisco Murillo Ferrol*, vol. II, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas-Centro de Estudios Constitucionales, 1987, pp. 887-912.

⁸ Daniel H. LEVINE, «Venezuela: The Nature, Sources and Future Prospects of Democracy» y Jonathan HARTLYN, «Colombia: The politics of violence and accommodation», en Larry DIAMOND, J. J. LINZ, S. M. LIPSET (comps.), *Democracy in Developing Countries*, vol. IV, *Latin America*, Boulder, CO. Lynne Rienner, 1989, pp. 247-290 y 291-334, respectivamente.

líticamente que en la mayoría de los países del mundo. Con todo, el régimen tenía una considerable estabilidad y salvo la sucesión de Franco por su muerte, no se enfrentaba con una profunda crisis. Era posible pensar en una reforma, para muchos lenta y controlada, más que en un cambio de régimen bajo la forma que tomó finalmente de ruptura pactada. En aquel entonces la institución monárquica podía aparecer todavía como un legado del franquismo y, por tanto, como un obstáculo para la democracia, aunque pronto las acciones del rey permitieron concebir una monarquía democrática. El instaurar una monarquía que había caído en 1931 y que había sufrido ya serias crisis en el siglo XIX y sobre todo entre 1923 y 1929, es un aspecto único y excepcional de la transición española. Un tanto paradójicamente fue uno de los factores que hicieron posible la democracia, hecho que sólo tiene un cierto paralelismo con la transición turca, primera transición democrática, bajo la presidencia de Inonu.

Otro aspecto que parecía contribuir a que la transición española fuera mucho más difícil que la de los países hispanoamericanos y la de Corea, aunque no que algunas de las del este de Europa y del sudeste asiático, fue la existencia de movimientos nacionalistas en la periferia. La democracia inevitablemente llevaba consigo una transformación del Estado español unitario y centralista en el Estado de las autonomías, de un Estado concebido como Estado-nación por la mayoría de los españoles, en un Estado que reconoce las nacionalidades, en un Estado multilingüe. Es ésta una transformación que en otros países ha llevado décadas de negociación y de pasos progresivos.

Representaba indudablemente una amenaza para sectores importantes de la sociedad española, sobre todo para unas fuerzas armadas nacionalistas españolas, que podía haber sido un obstáculo y podía haber provocado una involución. Es más, es uno de los factores que contribuyó al 23F de 1981, que fue el último intento afortunadamente fracasado y limitado de involución. Es, por tanto, importante retener para evaluar justamente lo excepcional de la transición española que implicaba la decisión de dos problemas normalmente no ligados a una transición democrática: la instauración de una monarquía y la transformación del Estado unitario en el Estado de las autonomías.

Otro obstáculo potencial que hoy no valoramos lo suficiente es el hecho de que el régimen franquista había creado unas instituciones que él consideraba lo «atado y bien atado» que era imprescindible desmontar antes de dar paso a un proceso democrático, tarea con la que se enfrentó Suárez en el período que podríamos llamar de reforma entre su nombramiento y la aprobación final de la Ley para la Reforma Política.

En los países latinoamericanos y en la misma Grecia los regímenes militares eran regímenes de excepción que habían suspendido la constitución democrática. En la mayoría de ellos lo único que había que hacer era dar libertad a los partidos políticos, garantizar los derechos civiles e iniciar un proceso electoral para dar contenido democrático a las instituciones suspendidas. Eran regímenes que no habían creado instituciones propias incompatibles con la democracia. Es cierto que en Brasil y en Chile el régimen había creado sus propias instituciones, pero

todavía tenían una parte fundamentalmente democrática que permitía que se pudieran utilizar para el proceso de democratización. Sólo en Chile la constitución impuesta por Pinochet y legitimada por un referéndum era un obstáculo importante que se ha ido erosionando poco a poco, primero con la derrota de Pinochet en el plebiscito y después por los acuerdos que llevaron a las reformas constitucionales de 1989, y cuya liquidación queda para un proceso de reforma constitucional después de la instauración de un gobierno democrático. En Brasil también las formas institucionales establecidas por el régimen han perdurado hasta la aprobación de la nueva constitución y la primera elección presidencial directa en 1989, pero lo que había que desmontar era mucho menos que en el caso español. En España se planteaba el difícil problema de una ruptura con las instituciones del franquismo al mismo tiempo que las fuerzas políticas de la oposición no eran capaces de imponer la ruptura como en Portugal, y que este proceso de ruptura tenía que hacerse, quizá inevitablemente, de modo legal para asegurar la lealtad de las fuerzas armadas. A este respecto la transición española presenta algunas similitudes con las del este de Europa donde era preciso eliminar del sistema constitucional la posición legalmente privilegiada del partido comunista, aunque por otra parte las instituciones formalmente eran democráticas en el sentido de tener una representación de tipo parlamentario elegida sobre base territorial y no una democracia orgánica como la española.

Ese problema de transformación de las instituciones en parte se planteará en una democratización total y real de Yugoslavia donde también se plantea el problema de las nacionalidades, lo que explica lo difícil de los cambios a nivel del Estado en los últimos años comparado con otros países del Este.

Así como la transición española ofrecía dificultades excepcionales desde el punto de vista institucional, presentaba un cuadro mucho más favorable que en la mayor parte de los países desde el punto de vista de desarrollo económico y social. Es más, se decía entonces y es cierto, que el grado de desarrollo español hacía inevitable la transición a la democracia, cosa que no se puede decir en muchos de los países que la han experimentado recientemente donde el cambio político coincide con una profunda crisis económica. La situación económica española indudablemente facilitó la transición pero no fue ni la causa inmediata ni, por lo que se ve, un requisito para iniciarla. La transición fue fundamentalmente un proceso político cultural ideológico como lo han sido otras transiciones, por ejemplo la coreana. Si los factores sociales y económicos hubieran sido los decisivos, la transición debería haberse producido por lo menos cinco o diez años antes, y si las condiciones de desarrollo fueran el factor decisivo, las transiciones que se han ido realizando en América Latina y sobre todo en este momento en el este de Europa, no podrían haber tenido lugar o estarían condenadas al fracaso.

La experiencia española también es relevante para países federales o, multinacionales —étnicos— lingües. En España el gobierno Suárez en sus negociaciones con la Comisión de los Nueve, rechazó el restablecimiento de los Estatutos de Autonomías de la República y la posibilidad de elecciones autonómicas antes de las generales así no se podía plantear. Sólo después de que hubiera unas

Cortes libremente elegidas en 1977 y un gobierno con base parlamentaria, se establecieron los regímenes preautonómicos y a raíz de la negociación con Tarradellas se le nombró por el gobierno Presidente de la Generalitat reestablecida. La forma definitiva del Estado quedó pendiente hasta la aprobación de la Constitución en 1978, y la negociación y aprobación de los Estatutos Catalán y Vasco en 1979.

Contrasta este proceso con el que está teniendo lugar en Yugoslavia y la URSS, donde se están democratizando —por elecciones libres— algunas repúblicas federadas sin que se haya creado un poder central legitimado democráticamente que pueda negociar con los componentes de la federación e iniciar una revisión a fondo de la estructura de Estados multinacionales y hacer una reforma constitucional con legitimidad democrática. La democratización de la periferia en ese contexto, crea problemas mucho más complejos para la transición que los que planteó en España la creación del Estado de las autonomías. Ello explica que la democratización de Yugoslavia haya sido más lenta y más incompleta que la de los países comunistas centroeuropeos, incluida Checoslovaquia (país binacional) que celebró simultáneamente elecciones en todo el Estado.

II. El punto de partida: la diversidad de regímenes no democráticos

Todos los estudiosos de las transiciones han prestado atención a las características del régimen no democrático desde el cual se inicia la transición. A veces el entusiasmo por el cambio que se está operando lleva a confundir los procesos de liberalización, de apertura, de distensión, y el proceso de democratización. No cabe duda que estos procesos dentro de los márgenes de un régimen no democrático han contribuido y pueden contribuir a facilitar lo que de un modo más estricto se puede llamar la transición, que sólo se inicia cuando existe la perspectiva concreta de elecciones libres en las que el pueblo soberano elija a sus representantes y gobernantes. Las dictablandas y las que se han llamado democraduras pueden representar un paso hacia la democracia, pero no se pueden confundir con una democracia auténtica⁹. Ello no quiere decir que todas las democracias que han surgido en las últimas décadas no encuentren frenos a su plena autonomía en vetos o una influencia injustificable de poderes fácticos heredados del pasado y que por tanto la plena consolidación del control democrático del poder no se logra en un día.

La característica básica de los regímenes no democráticos es que excluyen la posibilidad de que el poder y no una parcela de poder limitada aunque se derive de la voluntad popular expresada en elecciones libres o de una mayor democracia

⁹ G. O'DONNELL y P. SCHMITTER, *Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, vol. IV, de *Transitions from Authoritarian Rule*, de los mismos autores, ob. cit., pp. 13-14, 40-45.

interna en un partido único. La tolerancia de tendencias o asociaciones políticas autorizadas desde el poder con la posibilidad de discriminar legalmente entre ellas, la libertad de elegir los gobiernos locales e incluso los gobernadores en un Estado federal como Brasil, la expansión de la libertad sindical, libertad de prensa, pueden ser y han sido pasos decisivos en un proceso que culminaría en la democratización. Pero la intención de los que introducían esas medidas casi nunca era facilitar la transferencia del poder de los que lo ocupaban sin legitimidad democrática a los que cuestionaban su legitimidad en tanto que éstos no obtuvieran el apoyo popular en unas elecciones libres. Los procesos de liberalización tienen su propia lógica y dinámica en la que las consecuencias no siempre eran las previstas por los que ostentaban el poder y en último término eran procesos que podían ser fácilmente reversibles. La liberalización bajo el franquismo antes de 1976 es un buen ejemplo.

Parece lógico que las diferencias entre los regímenes no democráticos sean enormemente relevantes para entender el cambio político desde esos regímenes. En mi análisis voy a tratar algunos de los tipos de régimen elaborados en la literatura científica y en mis propios trabajos¹⁰. Como punto de partida me voy a referir a la distinción entre regímenes totalitarios, autoritarios, y los que he llamado sultanísticos. Son éstos tipos ideales que por supuesto no se encuentran en forma pura en la realidad política y social, y no sería inexacto argüir que muchos sistemas políticos tienen componentes que podríamos llamar totalitarias, autoritarias o sultanísticas y que en unos u otros predominen ciertas de estas características.

En la literatura encontramos la afirmación de que no se ha producido la transición de un régimen totalitario a la democracia salvo en el caso de la Alemania nazi, gracias a la derrota militar y la *debellatio* del régimen nazi por los aliados que iniciaron el proceso de democratización bajo su autoridad y control. La afirmación depende de qué regímenes podemos llamar propiamente totalitarios. Utilizando el término en un sentido muy estricto como tiendo a hacerlo en mis propios trabajos, la afirmación parecía claramente sostenible y a pesar de los cambios en el mapa político mundial reciente, no ha quedado negada. Implica el considerar el régimen fascista italiano como un régimen de totalitarismo imperfecto dada la pluralidad de elementos de poder, incluyendo la monarquía, que sobrevivieron las ambiciones totalitarias de Mussolini. Aunque no sea total, hay un consenso grande en que el régimen de Mussolini en 1943 no podía considerarse totalitario. También debe quedar claro que cualquier identificación de todos los regímenes comunistas con regímenes totalitarios era y es inadecuada ya que hace muchos años autores muy diversos en sus posiciones políticas habían señalado el carácter de régimen autoritario del sistema político polaco¹¹.

¹⁰ Juan J. LINZ, «Totalitarian and Authoritarian Regimes», en Fred I. GREENSTEIN y Nelson W. POLSBY (comps.), *Handbook of Political Science*, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1975, vol. III, pp. 175-357.

¹¹ Jadwiga STANISZKIS, *Poland's Self-Limiting Revolution*, Princeton, Princeton, 1984, y Jerzy

Los acontecimientos en el este de Europa después de Gorbachov plantean sin embargo el problema de en qué medida su estructura más o menos totalitaria (por ejemplo, en el caso de la RDA) no contradice el aserto del que partíamos. Se podría argüir que estos regímenes no habían sido fruto como los de la URSS y Vietnam de un proceso interno sino de una imposición exterior, y que al retirar la URSS el apoyo a sus gobernantes se enfrentaron con una falta de legitimidad distinta a la que tendrían si hubieran sido resultado de un proceso autóctono de establecimiento de un régimen totalitario. Por otro lado podría decirse que en países como Checoslovaquia y Hungría ya se había producido una transformación del régimen que permitiría hablar de regímenes posttotalitarios ya que faltaba la convicción ideológica que justificaba la penetración de la sociedad por un partido único y sus numerosas organizaciones con una movilización popular detrás de las instituciones del régimen. Aunque subsistiera el monopolio del poder del partido comunista, algunos de estos regímenes posttotalitarios habían experimentado una seria crisis de los supuestos para el funcionamiento de un sistema estrictamente totalitario. Como en la URSS aún no se ha producido la transición a la democracia sino una increíble liberalización, no es necesario referirse al cambio político en ese país iniciado en 1989-1990. Lo que no cabe duda es que desde hace años, posiblemente desde la muerte de Stalin y sobre todo después de Krushev, la URSS podría caracterizarse como un régimen posttotalitario. En contra de nuestra afirmación inicial se podría argüir que los acontecimientos en Rumania demuestran que la transición del totalitarismo a la democracia sin pasar por un régimen autoritario posttotalitario o una situación posttotalitaria es posible. Sin negar en absoluto las características totalitarias del régimen de Ceaucescu es importante subrayar que la apropiación personal y familiar del poder y la corrupción que rodeaba al dictador, prestaban al régimen en muchos aspectos características comunes con los regímenes que he caracterizado como sultanísticos. Es más, la forma en que tuvo lugar la revolución contra la tiranía de Ceaucescu tiene más en común con la caída de regímenes sultanísticos como los de Batista, Somoza, Duvalier y el mismo Sha de Irán, regímenes en los que la transición a la democracia ha encontrado especiales dificultades. Lo mismo podría decirse sobre un régimen totalitario-sultanístico como el de Corea del Norte.

Dentro de algunos años es posible que podamos explorar más a fondo lo que significa haber pasado por una prolongada fase de totalitarismo para el proceso de democratización. Mi impresión personal es que el legado totalitario supone una debilidad extraordinaria de la sociedad civil que hará difícil la articulación de partidos políticos y organizaciones sociales independientes, lo que lleva a que al iniciarse desde arriba un proceso de democratización los movimientos políticos más visibles y más fáciles de articular sean los de las nacionalidades periféricas donde los símbolos nacionales (una bandera, un himno, la invocación de la his-

WIATR, «The Hegemonic Party System in Poland», J. WIATR, *Studies in Polish Political System*, Wrocław, 1967.

toria) y los antagonismos con otras nacionalidades facilitan una rápida movilización política.

Es posible discutir en qué medida el régimen franquista tuvo características totalitarias en una primera fase de su historia, en qué medida esas tendencias totalitarias representadas por el fascismo y sus supuestos ideológicos adquirieron virtualidad en los años posteriores a nuestra guerra civil, en qué medida lo que después fue sin duda un régimen autoritario y no totalitario tenía sus raíces en ese período o fue un desarrollo posterior. Lo que no cabe duda es que España en 1975 no inicia su transición a la democracia desde un régimen totalitario.

Lentamente hemos adquirido conciencia de la peculiaridad de una serie de regímenes políticos no democráticos y no totalitarios que he caracterizado como sultanísticos usando un término derivado de Max Weber en su estudio de regímenes patrimonialistas. Son estos regímenes sin una ideología que justifique el ejercicio del poder, sin formas de participación popular controlada o manipulada, de una mínima autenticidad, en los que el que ejerce el poder es el dictador y su clientela, fundamentalmente en beneficio propio y de sus amigos. Son sistemas en los que el poder personal destruye en gran medida la autonomía de las instituciones del Estado, el Ejército y la burocracia y distorsiona la estructura social creando privilegios para aquellos que gozan del poder o de su favor. El poder no se ejerce en nombre de un partido y su ideología, ni de un sistema de valores, ni de una concepción de la sociedad, de una clase social o de una institución que se considera llamada a salvar la patria, como el ejército. El aparato represivo tiene más las características de una guardia pretoriana, de unas fuerzas mercenarias, que de un ejército profesional. El dictador en estos regímenes intenta transmitir el poder, y lo consigue en algunos casos, a miembros de su familia. Los regímenes de Somoza, Duvalier y en gran medida de Marcos y del Sha, así como africanos como los de Macías, Mobuto y Amin encajan en este tipo, y como ya dijimos antes, Ceausescu en Rumania. En varios de estos regímenes la caída ha sido después de un proceso revolucionario, a veces provocado por un incidente de ejercicio ilegal y brutal de la violencia desde el poder. En ninguno de ellos la transición ha sido por reforma-ruptura pactada y en ninguno se ha producido la transmisión pacífica del poder antes o después de unas elecciones. Los dictadores de tipo sultanístico han tenido que huir del país, desalojados del poder por la fuerza ante la ira popular movilizada. El resultado ha sido un gobierno provisional cuya representatividad quedaba en duda y que desde el poder iniciaba una transformación revolucionaria de la sociedad sobre la base de la hegemonía del sector más activo en la oposición, como el Partido de la Revolución Islámica, o los sandinistas o los guerrilleros de la sierra Maestra en Cuba. En el caso de Haití, la falta de articulación de la sociedad civil y la dificultad de crear partidos para la competición democrática ha llevado a una nueva dictadura. Una evolución similar no está excluida en Rumania. Excepcionalmente en la República Dominicana, después de muchas dificultades, se ha producido una transición a la democracia pero no cabe duda que ésta ha sido más difícil en los regímenes sultanísticos. Sería largo desarrollar aquí por qué esto es así, pero resumiendo

podríamos decir que la falta de distinción entre el régimen y el Estado, la falta de legitimidad y autonomía del dictador de las instituciones del Estado, característica de muchos regímenes autoritarios, hace que el derrocamiento del régimen cree un vacío de poder que permite una alternativa revolucionaria.

Afortunadamente para los españoles el régimen que terminó definitivamente en 1977 no tenía estas características, lo que explica el carácter pacífico e institucional del proceso de transición en España.

Dejando de lado los tipos de regímenes que ya hemos discutido y los autoritarismos posttotalitarios del mundo comunista en proceso de transformación política, quedan numerosos regímenes autoritarios cuya transformación en democracias ha revestido formas bastante distintas, aunque haya predominado el de reforma-pactada/ruptura-pactada o al menos ruptura sin crisis revolucionaria y violencia popular.

Podríamos excluir de esta generalización los regímenes seudodemocráticos o semidemocráticos en los que durante décadas se han combinado instituciones formalmente democráticas y libertades formales con la perversión, manipulación y violación constante por la fuerza de esas instituciones y libertades. Es el caso de varias repúblicas centroamericanas donde la confianza en un proceso electoral es inexistente dada la presencia por un lado de los escuadrones de la muerte y por otro de una guerrilla revolucionaria no dispuesta a deponer las armas considerando las pocas garantías de seguridad que un gobierno elegido popularmente puede darle ya que el monopolio de la violencia legítima no está en manos del Estado y del gobierno. Mientras la convocatoria de elecciones libres representaba en países como España o Chile la garantía de que se iba a producir un auténtico cambio, en estas seudodemocracias autoritarias las elecciones han carecido y carecen de esa eficacia y de ese valor simbólico de ruptura con un régimen autoritario que impedía la realización de elecciones.

La transición desde los regímenes autoritarios *strictu sensu* excepcionalmente ha tomado la forma de un golpe militar que inicia, por un lado, un proceso revolucionario y, por otro lado, un proceso a la democracia. Éste es el caso de Portugal donde el contexto europeo y la promesa firme de celebrar elecciones un año después de la caída de Caetano por la acción del Movimiento de Fuerzas Armadas (MFA), llevó primero una diarquía entre los representantes democráticamente elegidos y los militares representados por el Consejo de la Revolución para terminar después de las reformas constitucionales de 1988 en una democracia pura ¹². El proceso de transición de poder de los gobernantes autoritarios al

¹² Philippe C. SCHMITTER, «Liberation by Golpe. Retrospective Thoughts on the Demise of Authoritarian Rule in Portugal», *Armed Forces and Society*, núm. 2, 1, noviembre de 1975, pp. 5-33, y Juan J. LINZ, «Spain and Portugal: Critical Choices», en David S. LANDES (comp.), *Western Europe: the Trials of Partnership*, Lexington, Mass., DC Heath Co., 1977, pp. 237-296.

El trabajo inédito de Daniel V. FRIEDHEIM, «Innovative Leadership; The Failure to democratize pre-revolutionary Portugal», Yale University, 1990, me ha sido útil para entender el caso portugués desde la perspectiva de la transición española.

Nikiforos DIAMANDOUROS, «Transition to and Consolidation of Democratic Politics in Greece,

pueblo y a los representantes por él elegidos ha sido bastante distinto en numerosos países que han experimentado este proceso. Una diferencia importante ha sido el carácter más o menos militar de los regímenes que inician el proceso. En España, independientemente de la influencia que pudieran tener los militares en el proceso y la presencia de militares en puestos claves en el sistema franquista, el poder institucionalmente no era militar. El gobierno y las Cortes no representaban a las fuerzas armadas sino a una multitud de fuerzas e intereses políticos. La reforma de esas instituciones no exigía una aprobación formal aunque quizá sí un consenso tácito o al menos la no oposición de las fuerzas armadas. El régimen era un régimen civil como también lo fue el turco en 1947 y los del este de Europa más recientemente. Aunque la situación autoritaria brasileña tenía un fuerte componente militar y los candidatos a la presidencia provenían del ejército con el consenso de los órganos decisores militares, el régimen tenía características civiles y la apertura dio oportunidad para la creación de partidos políticos y celebrar elecciones que transfirieron el poder a la oposición en nueve Estados de la federación antes de que se pudiera producir la transferencia del poder a un presidente civil en Brasilia. El régimen coreano, a pesar de la presencia militar en el poder y de que el candidato Roh Taewoo, propuesto por el partido del gobierno para las elecciones presidenciales, hubiera sido militar, también tenía instituciones civiles. En Chile, aunque el ejército o su presencia en el Consejo de Seguridad Nacional continuara participando formal y legalmente en el poder de acuerdo con la constitución de 1980 de Pinochet, el régimen tenía ya estructuras institucionales formales y con caracteres civiles aunque continuaran siendo represivas.

Contrastan estas situaciones con los regímenes estrictamente militares¹³ como el uruguayo, el argentino, el peruano, en los que la decisión de iniciar el proceso de democratización tenía que partir de las fuerzas armadas y con aquellos en que un gobierno estrictamente militar como el de los coroneles en Grecia, iba a ser desplazado con el apoyo de un sector del ejército en la crisis de Chipre. En el

1974-1983; A Tentative Assessment», *Western European Politics*, abril de 1987, pp. 50-71.

Limitaciones de espacio no nos permiten referirnos a la interesante comparación de las transiciones y los procesos de consolidación en Italia, España y Portugal en el capítulo 4 de la obra de Giuseppe DI PALMA, «To Craft Democracies», ob. cit.

¹³ Felipe AGÜERO, «The Military in the Processes of Political Democratization in South America and Southern Europe: Outcomes and Initial Conditions», trabajo presentado en el XV Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, 1989; Alfred STEPAN, *Rethinking Military Politics: Brasil and the Southern Cone*, Princeton, Princeton UP, 1988; Alain ROUQUIÉ, «Demilitarization and the Institutionalization of Military Dominated Politics in Latin America», en G. O'DONNELL, P. SCHMITTER, L. WHITEHEAD, *Transitions from Authoritarian Rule*, ob. cit., IV, pp. 108-136; Jorge A. TAPIA VALDÉS, «National Security, The Dual State and the Rule of the Exception. A Study of the Strategocratic Political System», tesis doctoral en la Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam, Universiteits Drukkerij, 1989.

Para un documentado análisis monográfico del caso español, véase Fernando RODRIGO RODRÍGUEZ, «El camino hacia la democracia. Militares y Política en la transición española», tesis inédita, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense, Madrid, 1989.

caso de dos de estos regímenes militares, Argentina y anteriormente Grecia, una derrota militar como la de las Malvinas o una crisis militar como la de Chipre contribuyeron decisivamente a que el ejército considerara abandonar el poder para salvar sus intereses institucionales del fracaso del liderazgo político militar. Consideraciones de interés nacional también influyeron en el deseo de los militares peruanos de abandonar el poder. En todos estos casos, a excepción del griego, los militares consiguieron reservarse en el proceso de la transición un ámbito de poder y ha sido difícil, aunque no imposible, reducir su papel en la nueva democracia. En el caso de los países del cono sur la represión ejercida por las fuerzas armadas (sobre todo en el caso de la Argentina por la extensión y brutalidad de la represión), el tema de la subordinación y el control de los militares por los civiles y el someter a los autores de violaciones de derechos humanos a la justicia, ha complicado las transiciones y el proceso de consolidación. La negociación directa de la oposición política con los militares presentaba muchas más dificultades que la negociación con reformistas surgidos dentro de un régimen autoritario civil, como la que tuvo lugar entre Suárez y la oposición, sobre todo después de la aprobación de la Ley para la Reforma Política.

Por otra parte, los regímenes estrictamente militares tenían una estructura institucional mucho menos compleja que regímenes autoritarios civiles, habían implicado en menor medida a una clase política en el sistema y tenían una legitimidad mucho menor. Esto explica cómo algunas transiciones desde regímenes militares como la argentina y la uruguaya fueron relativamente rápidas, una vez que los militares llegaron a la conclusión de que no podían mantenerse en el poder. Lo único que había que hacer era dar paso a los procesos electorales de acuerdo con las constituciones que no habían sido modificadas y a veces de acuerdo con las leyes electorales y sobre partidos políticos vigentes con anterioridad. Aun así en la negociación con la oposición los militares uruguayos pudieron vetar al candidato de uno de los grandes partidos en las elecciones presidenciales. El mismo Pinochet, a pesar de que no ha podido mantener sin modificación la constitución de 1980, en las negociaciones que en 1989 precedieron a las elecciones presidenciales y al congreso, gracias a su base militar ha podido condicionar en muchos aspectos la transición, imponiendo una absurda ley electoral y manteniendo la posición constitucional de las fuerzas armadas y su comandante en jefe hasta que la nueva democracia lleve a cabo una reforma constitucional imprescindible.

Las situaciones autoritarias de tipo militar realmente son Estados de excepción prolongados más que regímenes políticos y por ello al igual que la ocupación por un ejército enemigo que establece un régimen colaboracionista como hicieron los nazis en Noruega durante la guerra y en otros países ocupados, la vuelta a la democracia toma la forma de una restauración. Esto es solamente posible cuando no se han producido cambios estructurales, sociales y económicos profundos en el período autoritario y cambios políticos generados por la sociedad, y cuando el régimen democrático derrocado por un golpe militar no había sufrido una profunda crisis de legitimidad. El paso a la democracia toma entonces la forma de restauración de las instituciones democráticas e incluso de continuidad en el sis-

tema de partidos y las tradiciones políticas. Es éste un cambio menos traumático que la instauración de nuevas instituciones democráticas, pero por otra parte hace imposible un proceso de renovación e innovación política. Ésta es una de las diferencias más significativas entre la transición española y las de Argentina, Uruguay y Ecuador.

Los regímenes autoritarios y los que ejercen el poder una vez iniciada la transición pero antes de completarse el proceso electoral, a veces intentan hacer una constitución y dejarla como legado al nuevo régimen democrático. Esa constitución carece de la plena legitimidad democrática y el cambio político requiere un difícil proceso de reforma constitucional, al que los detentadores del poder fáctico pueden poner serios obstáculos. Éste ha sido el caso en el Brasil, en Chile y en Corea del Sur. En España la evolución histórica desde los años treinta a 1975 impedía cualquier idea de restaurar la constitución de la República. Por otra parte, la institucionalización del régimen franquista en las Leyes Fundamentales, incompatibles con cualquier transformación democrática, obligaba a un proceso constituyente. Representaba una oportunidad para crear nuevas instituciones democráticas legitimadas democráticamente. Un proceso de restauración en cambio puede asegurar la supervivencia de instituciones que contribuyeron a la crisis de la democracia, como sucede con el complejo sistema electoral uruguayo. La transición española en este sentido representa una ruptura más profunda con el pasado y una oportunidad para la innovación que ha contribuido a la consolidación de nuestra democracia.

III. El proceso de transición hasta la transferencia del poder por el electorado en unas elecciones libres

La crisis de un régimen no democrático como ya hemos destacado no lleva necesariamente a un régimen democrático. Por otra parte, no se pueden celebrar elecciones al día siguiente de la caída de una dictadura y por tanto se produce un interregno en el que alguien tiene que gobernar. Teóricamente caben distintas alternativas para asegurar la continuidad del gobierno una vez que se ha tomado la decisión de que las instituciones no democráticas no sirven o tras la caída de un dictador.

Una alternativa que tiene tradición en el pasado latinoamericano es que una autoridad neutral, como el poder judicial, asuma el poder, pero es una alternativa poco viable dada la profundidad de los cambios que generan la mayor parte de los regímenes autoritarios y su duración frente al ejercicio del poder moderador por el ejército en el pasado. Hay otras dos alternativas claramente definidas que son la continuidad de los reformistas herederos del régimen autoritario como un gobierno de gestión hasta el momento de las elecciones, y la abdicación de los gobernantes autoritarios en un gobierno provisional de las fuerzas de la oposición. Una fórmula un tanto ambigua es la de un gobierno de salvación nacional en el

que estén representadas tanto personas procedentes del régimen no democrático como de la oposición, fórmula a la que han recurrido la RDA y Checoslovaquia.

La solución de un gobierno provisional de los que se autodefinen como demócratas parecería ser a primera vista la opción más deseable. No ha sido, sin embargo, la fórmula normal en los procesos de democratización de los últimos años aunque fuera la que exigía la oposición en casi todos los países. Ni, lo que es más paradójico, ha sido la que asegurara mejor la instauración rápida y completa de instituciones democráticas y pluralistas. Ha sido la solución inevitable en el caso de quiebra total de legitimidad y eficacia del régimen no democrático que forzaba su abandono del poder, como en el caso griego. Era la forma inevitable en casos de caída de regímenes sultanísticos, como los de Batista, Somoza, Duvalier y el Sha de Irán, aunque no en el caso de Marcos por el hecho de que Corazón Aquino fuera elegida a la presidencia de la república en unas elecciones promovidas por el mismo Marcos. Por razones similares ha sido también el modelo seguido en Rumania aunque el legado totalitario hiciera que en el gobierno provisional tengan un papel preeminente líderes políticos que habían estado identificados con el régimen comunista y no con la oposición democrática ilegal. Entre las transiciones de regímenes autoritarios, Portugal es el caso más claro en que se forma un gobierno provisional inmediatamente después del golpe de los capitanes que asume todo el poder y que inicia profundos cambios en la sociedad portuguesa.

El Movimiento de Fuerzas Armadas que lo apoya pone a los partidos políticos una serie de condiciones antes de la celebración de las elecciones a una asamblea constituyente y para la redacción de la constitución.

La otra alternativa importante y más frecuente ha sido que los detentadores autoritarios del poder o sus sucesores reformistas continuaran gobernando hasta el día en que entregaba la banda presidencial a un presidente democráticamente elegido, como ha sucedido en Argentina, Uruguay, Perú, Ecuador y Corea del Sur o a un gobierno que depende de un Parlamento como parece que va a suceder en Hungría. España, al ser imposible lo que se llamaba la ruptura democrática y al insistir Suárez en que la oposición, por más respetable que fuera no tenía credenciales democráticas superiores a las suyas y que por tanto él seguiría ejerciendo el poder hasta el día en que se reuniera el Parlamento después de unas elecciones, fue el primer país en que se siguió este modelo. Aunque con las limitaciones impuestas por la ocupación aliada, el gobierno japonés nombrado por el emperador podría considerarse como un antecedente lejano. La compleja amalgama de continuidad constitucional después de la conspiración en el Gran Consejo Fascista y del monarca con apoyo militar contra Mussolini y la formación de un gobierno de los partidos políticos gracias a la *svolta di Salerno* del partido comunista que impidió que el Consejo Nacional de Liberación asumiera el poder, representa un caso intermedio ¹⁴.

¹⁴ Sobre la transición italiana, véase: Giuseppe DI PALMA, «Italy: Is There a Legacy and Is It Fascist?», en John H. HERZ (comp.), *From Dictatorship to Democracy*, Westport, CT, Greenwood

Este modelo de continuidad hasta la celebración de las elecciones podría aparecer en principio como menos favorable para una transición a la democracia. Sin embargo, no parece que sea así.

Los gobiernos provisionales nacidos del derrumbamiento de un régimen no democrático, de una auténtica ruptura, no han llevado en una serie de países a una democracia pluralista. Sólo tenemos que pensar en el caso de Cuba donde la huida de Batista llevó al poder a un gobierno provisional que nunca convocó elecciones. El gobierno de Jomeini después de la caída del Sha aprovechó el poder para eliminar de la escena política a todos los partidos que no aceptaran su hegemonía. En Nicaragua los sandinistas antes de convocar elecciones pudieron establecer su hegemonía y posponer las elecciones, provocando el retraimiento de la oposición y las subsiguientes dificultades para establecer una democracia pluralista. En el mismo Portugal las iniciativas de los gobiernos provisionales después del 24 de abril de 1974 parecían amenazar el proceso de la transición y la posibilidad de realizar unas elecciones libres, y el Movimiento de Fuerzas Armadas fue capaz de imponer a los partidos políticos una serie de condiciones antes de que se celebraran. Si Portugal no hubiera estado en Europa, si no hubiera existido el apoyo a las fuerzas democráticas de los países democráticos europeos, si la sociedad portuguesa hubiera sido menos conservadora y quizá si el compromiso inicial de celebrar elecciones a un año vista no hubiera sido tan claro, no es imposible especular que el proceso hubiera sido semejante al de otros países con un gobierno provisional.

Esta paradoja se explica en parte por el hecho de que una vez decidida la transición a la democracia y partiendo de la ilegitimidad o limitada legitimidad de los regímenes autoritarios, sus gobernantes no tienen ya la capacidad para dar marcha atrás al proceso o para imponer sus condiciones, aunque no dejen de intentarlo como ha hecho Pinochet. Son en último término gobiernos de gestión y muchas veces gobiernos que están deseando dejar el poder en una situación que amenaza con ser violenta si se prolonga demasiado. Su interés es acelerar el proceso electoral y en lo posible capitalizar su contribución a la transición democrática.

En la transición española los reformistas que rodeaban a Suárez y el mismo presidente del gobierno insistieron en no entregar el poder a la oposición hasta después de las elecciones, limitándose básicamente a negociar en la primavera del setenta y siete la forma en que se iba a realizar el proceso, a legalizar los partidos políticos, incluido el partido comunista, y a desmontar el aparato del Movimiento. Indudablemente la permanencia en el poder de los herederos del régimen autoritario requiere que su deslegitimación no sea total, que es por lo que esa alternativa no se da en los regímenes sultanísticos, y que dé muestras a la oposición de que sus promesas de elecciones libres sean creíbles. Idealmente requiere que se cree un cierto clima de confianza entre los líderes de la oposición

Press, 1982, pp. 107-134, y Gianfranco PASQUINO, «The Demise of the First Fascist Regime and Italy's Transition to Democracy: 1943-1948», en G. O'DONNELL, P. SCHMITTER, L. WHITEHEAD (comps.), *Transitions from Authoritarian Rule, Southern Europe*, ob. cit., pp. 45-70.

y el gobierno y que la oposición sea capaz de controlar situaciones que puedan llevar a un enfrentamiento. Existe por supuesto el peligro de la mala fe y de un proceso involucionista. La transición española contrasta en este respecto con la chilena donde el temor a una reacción involucionista después del plebiscito en que quedó derrotado Pinochet y la falta de confianza frente a una serie de medidas, nombramientos y actos políticos del presidente contrasta con el clima mucho más distendido en la primavera de 1977 en España. La diferencia en el caso español se vio reflejada, podríamos decir premiada, en el voto que los españoles dieron en junio de 1977 a Suárez y la UCD y en la plena integración en el sistema democrático de los autores de la reforma.

Pero volvamos a la paradoja de los gobiernos provisionales¹⁵. Ante todo hay que subrayar que los líderes de la oposición no tienen una legitimidad democrática. Su poder no se deriva de la libre opción de un electorado sino de su imagen popular, su imagen en los medios y en la opinión internacional, en su capacidad de movilizar partidarios para manifestaciones en las calles, el número de seguidores y afiliados a su partido, que pueden coincidir o no con su futuro éxito ante los electores. En la medida en que los reformadores del régimen autoritario estén seria y honestamente comprometidos con la realización de unas elecciones libres, son tan demócratas en sus intenciones como la oposición democrática que ha exigido que el gobierno autoritario dé paso a las urnas. La ventaja de los herederos reformistas y demócratas del régimen autoritario es que tienen de su parte la legalidad formal que asegura hasta el momento de las elecciones el funcionamiento del Estado, así como la obediencia de las fuerzas armadas y de la Administración. Inspira además confianza a sectores conservadores del orden existente que tienen reservas sobre el cambio político. Cuando decimos conservadores normalmente pensamos en fuerzas sociales y políticas de la derecha, pero el término también podría aplicarse a la nomenclatura y la burocracia en los países comunistas.

La formación de un gobierno provisional en la ausencia de elecciones previas implica que los puestos en el gobierno tengan que distribuirse sin información sobre el grado de apoyo que los distintos partidos y líderes puedan tener en la opinión del país. Es decir, usando una clave arbitraria que pueda favorecer a partidos que tengan otros compañeros de viaje o en el caso de que participen organizaciones sociales o los sindicatos, a los que controlen esas organizaciones. Recordemos la composición de las distintas juntas y mesas democráticas de la oposición en 1976 en España. Ciertamente en todas las transiciones pueden surgir líderes de gran prestigio que sin embargo no son capaces de obtener un respaldo electoral significativo. Teóricamente un gobierno provisional debe mantener su unidad y cohesión hasta el momento de las elecciones, pero no es probable que así sea ya que al gobernar y sobre todo al enfrentarse con situaciones de violencia, de presión de grupos extremistas, etc., es posible que se produzcan profundas

¹⁵ El tema lo he tratado en «Il Fattore tempo nei mutamenti di regimi», *Teoria Politica*, núm. 1, 1986, pp. 3-48.

divisiones. Estas divisiones pueden resolverse invocando la unidad cuando no existe, lo que supone que los disidentes contribuyen a legitimar las decisiones de la mayoría, o su retraimiento, que implica la parcial deslegitimación del gobierno y que los otros miembros del mismo pueden utilizar para impugnar la lealtad al proceso de democratización de los que abandonan el gobierno.

El gobierno provisional, a diferencia de los gobiernos de gestión a que nos referíamos antes, puede verse tentado a introducir antes de la celebración de las elecciones profundas reformas políticas y económicas, como hicieron los gobiernos provisionales en Portugal. No es difícil justificar estas reformas con el argumento de que hay que cambiar la estructura social antes de celebrar elecciones para que los votantes no estén sometidos a las influencias y al control de las estructuras sociales que habían sostenido al anterior régimen. Uno de los mecanismos es la sustitución del poder a nivel local, lo que dará nuevos recursos de poder a los partidos políticos que se distribuyen ese poder. No es imposible también que en esa fase surja el argumento de que es deseable posponer las elecciones a veces *sine die*, para asegurar el cambio social, sobre todo cuando los que detentan el poder no están seguros de que en una elección competitiva pudieran obtenerlo. Los mecanismos para llevar a esta situación son fáciles y bien conocidos. El gobierno provisional cede ante las peticiones y presiones populares: manifestaciones, huelgas, ocupación de periódicos y estaciones de radio, amenazas de violencia, obligan a un sector del gobierno provisional que muchas veces está detrás de esas manifestaciones de la «voluntad popular» a dictar por decreto los cambios deseados. La oposición en un gobierno provisional, sobre todo de los sectores más moderados, tiene que concurrir a esas decisiones o abandonar la única plataforma desde la que espera todavía influir en el proceso político. El camino a una dictadura revolucionaria en ambos casos queda abierto.

Es importante subrayar que el período de la transición es un período de incertidumbre. Adam Przeworski ha destacado el carácter impredecible y de incertidumbre de la democracia, olvidando lo enormemente impredecible e incierto que puede ser un régimen no democrático, con sus crisis ¹⁶. Tiene plena razón cuando arguye que el paso a la democracia es un paso a la incertidumbre, pero no cuando dice que la democracia supone necesariamente incertidumbre para la sociedad y los distintos intereses de la misma ya que toda democracia pluralista una vez institucionalizada opera dentro de un cuadro institucional, una constitución, una ley electoral, que hacen predecible el proceso político. Es más, las constituciones normalmente no se pueden modificar por una mayoría simple sino que exigen para su reforma una mayoría cualificada, lo que asegura a los distintos sectores de la sociedad sean empresarios o sindicatos, comunidades autónomas, partidos políticos, etc. un marco institucional que permite un cierto grado de predictibilidad.

Todos los participantes en un proceso de transición tienen interés en crear un mínimo de predictibilidad. Por eso las negociaciones sobre la ley electoral, sobre

¹⁶ A. PRZEWORSKI, ob. cit.

las libertades, el acceso a los medios, etc. ocupan un lugar central. En el caso de que no haya una restauración de unas instituciones democráticas preexistentes, el establecimiento de unas instituciones provisionales que puedan servir a la democratización es fundamental. En el caso español la Ley para la Reforma Política y los distintos acuerdos más o menos tácitos, más o menos explícitos de la primavera de 1977 redujeron esa incertidumbre.

IV. Elecciones parlamentarias y no presidenciales

En España, incluso antes de la aprobación de la Constitución de 1978, la transición por las elecciones de 1977 era a un régimen parlamentario, aunque esto no estuviera definido así hasta después de la reunión de las Cortes. En muchos países, todos los latinoamericanos, Corea del Sur, las Filipinas, la transición culminaba en una elección presidencial. La opción por un régimen parlamentario y no por uno presidencialista o semipresidencialista-semiparlamentario como en Portugal y Grecia, en España era prácticamente inevitable dada la forma monárquica del Estado. En teoría no hay razón para que en una monarquía no se eligiera directamente al jefe del Ejecutivo y aunque esta posibilidad se ha discutido en Holanda, lo cierto es que todas las monarquías son parlamentarias. Esto explica que los países de la Commonwealth británica hayan optado por la forma parlamentaria. A pesar de que se ha discutido el paso a un régimen presidencialista en Hungría, los países del este de Europa tienen una configuración parlamentaria y es probable que sus democracias también lo sean.

Hasta hace poco la distinción entre democracias presidenciales y parlamentarias y sus implicaciones para el proceso democrático, para la transición y la consolidación de la democracia no había sido objeto de debate académico¹⁷. La razón era simple. Los estudios comparativos de las instituciones democráticas se centraban en los países de democracia estable que eran, por un lado, los regímenes parlamentarios europeos y de la Commonwealth y, por otro, los EE UU, sin prestar atención a las pocas democracias presidenciales estables en Latinoamérica como Costa Rica y Venezuela. Existían muchas razones para la inestabilidad de la democracia en los países de régimen presidencial tanto en Latinoamérica como en las Filipinas y Corea como para ignorar el tema de si el presidencialismo había contribuido a la crisis de esas democracias. Sin embargo, una vez que esos países han iniciado la transición a la democracia y en algunos se ha iniciado un debate constituyente, el tema no podía quedar ignorado.

La transición a la democracia en todos los países latinoamericanos con la

¹⁷ Juan J. LINZ, «Democracia: Presidencialismo o Parlamentarismo “¿Hace alguna diferencia?”», en Óscar GODOY ARCAÑA (comp.), *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, Santiago, Universidad Católica de Chile, 1990, pp. 41-108. El mismo volumen incluye trabajos de O. GODOY, A. LIPHART y A. VALENZUELA sobre el tema.

excepción de Brasil en una primera fase, ha tenido lugar por la elección directa de un presidente, lo cual supone una serie de implicaciones que he analizado en otro lugar con mayor detalle. El hecho de que España de acuerdo con la Ley para la Reforma Política y el consenso que se fue generando en 1977 sobre el papel del Rey fuera una monarquía, eliminó del debate constitucional la alternativa presidencialista que no tenía tradición en España. Eliminó incluso la semi-presidencialista siguiendo el modelo de la República Francesa, que influyó en las constituciones portuguesa y griega en los primeros años de la democracia, aunque ambas hayan tendido a través de enmiendas constitucionales y la práctica política a funcionar más como parlamentarias. La consolidación de la monarquía ha eliminado de un posible debate político sobre una reforma constitucional improbable el tema presidencialismo-parlamentarismo, abierto en Brasil de acuerdo con las disposiciones transitorias de la actual constitución, que se está planteando en Corea y que es probable que se plantee en Chile.

Indudablemente el paso a la democracia por una elección presidencial limita la posibilidad de una discusión totalmente abierta del futuro constitucional del país ya que el paso a un sistema parlamentario implicaría o una limitación del mandato de un presidente democráticamente elegido, o un cambio en los poderes que se le atribuyen. El paso al parlamentarismo exigiría en muchos casos una concurrencia del presidente o el riesgo de su oposición al cambio, como sucedió en Brasil con el presidente Sarney. La situación española presentó, por tanto, una mayor oportunidad de innovar constitucionalmente que la que se da en los países con tradición presidencialista.

Aparte de situar la transición española en un marco comparativo en el que nos hemos referido a los muy distintos procesos de cambio político, deberíamos proceder a una comparación más sistemática de dos casos similares o significativamente diferentes lo que nos permitiría profundizar. No podemos entrar aquí en un análisis detallado y sólo esbozaremos algunos temas.

V. Portugal y España: dos regímenes autoritarios comparables, dos transiciones distintas

Una de las comparaciones que está por hacer es la del fracaso de una reforma pactada-ruptura pactada en Portugal después de la muerte de Salazar. Un fracaso como hemos dicho antes del que los líderes españoles aprendieron y trataron de evitar los errores de sus colegas portugueses. Es fácil atribuir la diferencia a las presiones y conflictos en torno al futuro del África portuguesa en la época de Caetano, pero tenemos la impresión de que ésta sería una explicación insuficiente y parcial. La impresión que deja la lectura de las memorias de Caetano y la historia de ese período es que realmente sólo se pensó en una posibilidad de reforma, pero nunca en una ruptura democrática con el pasado. Caetano carecía de una convicción democrática pero también carecía del pragmatismo y la inteli-

gencia política de un Adolfo Suárez. No cabe duda de que desaprovechó oportunidades que se presentaron para iniciar una negociación con la oposición, como fue la visita a Portugal de Mario Soares con motivo del 90 cumpleaños de su padre. Es más, después de un comienzo prometedor de apertura y de incluir a un sector de la oposición en el sistema, la política de Caetano fue un dar marcha atrás al proceso en la cuestión de la elección presidencial y con su reacción ante el libro del general Spínola, que destruyó cualquier expectativa de transición transaccionada o iniciada desde arriba. No cabe mayor contraste que el que existe entre la falta de liderazgo y capacidad innovadora y de crear expectativas de auténtica transformación política de Caetano y la capacidad para la innovación, para mantener un ritmo rápido, con metas claramente definidas, de Adolfo Suárez entre junio de 1976 y junio de 1977. Si hubiera que establecer un paralelismo, sería entre el gobierno Arias y el gobierno de Caetano, y en ese contexto la decisión del Rey de obligar a Arias a presentar su dimisión y el acierto en el nombramiento de Suárez aparecen como factores decisivos en la diferencia entre las dos transiciones. La existencia de una tradición de conspiraciones militares durante el gobierno de Salazar y las circunstancias específicas de la guerra colonial que llevaron a la constitución del Movimiento de Fuerzas Armadas así como la misma debilidad de movilización por parte de la oposición, explican que ante la inoperatividad de Caetano la salida fuera el golpe de los capitanes, que dio paso al proceso democratizador y que podía haberlo dado a un proceso revolucionario como hemos señalado antes.

De la comparación entre el proceso portugués y el español podemos retener el papel decisivo del monarca en España y el papel negativo del presidente de la República en Portugal, y sobre todo la diferencia en la capacidad de liderazgo, el reformismo de Suárez frente al *bunker* y su relación con la oposición.

Hemos comparado dos casos fundamentalmente distintos a pesar de ciertas características comunes y una circunstancia común, el fallecimiento del hombre que había creado y sostenido el régimen.

VI. Corea y España: dos transiciones con elementos comunes

Otra comparación en la que existen similitudes importantes sería la de las transiciones en Corea del Sur y en España. En ambos casos se trata de países que habían logrado, coincidiendo con el régimen autoritario, un alto grado de desarrollo económico pero en los que este desarrollo no había producido en modo alguno una mayor legitimación. En Corea más bien había contribuido a precipitar la movilización crítica de estudiantes y más tarde de sectores de clase media, intelectuales y las Iglesias protestantes y católica que exigían un cambio político ¹⁸.

¹⁸ Sung-joo HAN, «South Korea: Politics in Transition», en Larry DIAMOND, Juan J. LINZ y Seymour M. LIPSET (comps.), *Democracy in Developing Countries. vol. III, Asia*, Boulder, CO., Lynne Rienner, 1989, pp. 267-303.

Aunque la presión popular hacía que el coste de la represión aumentara día a día, la oposición no tenía esperanzas de derrocar un régimen en el que había pocas fisuras. Y, sin embargo, al final del mandato del presidente Chun y en el contexto creado por la celebración de los juegos olímpicos en Seúl, el proceso de democratización era posible y necesario. Utilizando las distinciones de Robert Fishman en ambos casos, el coreano y el español, nos encontramos con transiciones iniciadas desde el régimen, no desde el Estado. En ambos, a diferencia de Portugal y Grecia, las fuerzas armadas estaban sólidamente detrás del régimen y no propiciaban el cambio. En Corea éste se inicia con la declaración del 29 de junio de 1987 del candidato a la presidencia propuesto por el partido oficial, el Partido Democrático de la Justicia, Roh Taewoo, cuyos ocho puntos sorprendieron a la opinión y a la oposición. La declaración televisada inició un proceso de reconocimiento de los partidos de la oposición, una amplia pero no total amnistía, un reconocimiento de los derechos civiles y una negociación entre el gobierno y la oposición sobre las normas constitucionales y las elecciones que debían de celebrarse antes de febrero de 1988. Roh Taewoo, una personalidad muy distinta de la del presidente Chun, inmediatamente hizo gestos que establecían el diálogo con algunos de los líderes de la oposición. Sus propuestas no satisfacían al *bunker*, que hubiera preferido la continuidad del régimen autoritario, ni a sectores rupturistas y escépticos de la oposición. La declaración, en cambio, encontró amplio apoyo en el país y moderó la creciente tensión que obligaba a una represión peligrosa para el régimen y abrió las puertas a la tolerancia. Roh Taewoo estaba dispuesto a escuchar y a comunicarse con la oposición, característica que como hemos señalado faltó en la fracasada transición de Caetano. Los líderes de la oposición exigían una ruptura y la formación de un gobierno provisional para asegurar la neutralidad del gobierno antes de las elecciones. Pero pronto el líder de la oposición, Kim Yougsam, abandonó esta postura y aceptó participar en el proceso iniciado por el candidato oficial, decisión que no compartió el otro líder Kim Daejung. La declaración fue seguida por un período de incertidumbre y de negociaciones, en este caso mucho más formales, sobre la nueva constitución de acuerdo con la cual se debían celebrar las elecciones. La Constitución fue aprobada por un referéndum el 27 de octubre con una participación de un 78,2 %, con un 93,1 % a favor. Incluso en las cifras de participación y de voto sí, este referéndum se parece al de la Ley para la Reforma Política. El proceso se completó después con la elección presidencial de Roh Taewoo con un 37 % frente a una oposición dividida, una proporción de votos no tan diferente del 34,8 % que obtuvo la UCD en junio de 1977.

A pesar de todas estas similitudes existen diferencias importantes entre el proceso español y el coreano. Mientras que Adolfo Suárez había ocupado puestos de menor responsabilidad en el régimen franquista y pertenecía a una generación no comprometida en la creación del régimen, Roh Taewoo había estado muy próximo a los conspiradores que establecieron el régimen, había ocupado cargos militares que le implicaban en la represión del incidente de Kwangju, y después de retirarse del ejército en 1981 había sido ministro del Interior y presi-

dente del partido oficial. Ese pasado hacía mucho más difícil que la oposición le aceptara, a pesar del papel que asumió en la transición. Roh Taewoo era militar en su formación y su carrera, mientras que Suárez era civil.

La otra diferencia fundamental es que la existencia de un sistema de partidos aunque hegemonizado por el partido oficial en la V República coreana no llevaba como en el sistema de partido único español a la disolución y desaparición del partido oficial, sino a un cambio de imagen y de su papel en el sistema, problema que parece superarse en 1990 con la fusión de uno de los dos partidos de la oposición con el antiguo partido oficial. Sin embargo, quizá la diferencia más importante es que en Corea el sistema presidencial lleva a que la suprema magistratura esté en manos del reformista y que la mayoría parlamentaria haya sido de la oposición, con las consiguientes tensiones y dificultades.

VII. La transición española y la chilena. Similitudes y diferencias

Existen similitudes básicas entre las situaciones desde las que se inician las transiciones chilena ¹⁹ y española, pero también existen diferencias que quizá sean más importantes. En ambos casos el régimen no había sufrido una derrota ni existían divisiones en el seno de las fuerzas que los apoyaban que generaran una crisis profunda. Ni la oposición podía movilizar suficiente fuerza para derrocar el régimen que sobre todo contaba con el apoyo de las fuerzas armadas. En ambos casos existía una crisis de legitimidad y una presión exterior que hacía aconsejable una transición. Sin embargo, había una diferencia fundamental en el hecho de que Franco había fallecido y Pinochet continuaba siendo presidente con un poder personalizado, formalmente legitimado por la constitución plebiscitada en 1980 y con el apoyo de las fuerzas armadas. En España se había producido una crisis sucesoria que había llevado a la jefatura del Estado con título de rey a Juan Carlos que iba a presidir el proceso de la transición, mientras que este proceso en Chile ha tenido lugar bajo la presidencia del dictador. Había, sin embargo, en Chile una cuestión sucesoria creada por la misma Constitución de 1980 que fijaba la necesidad de un plebiscito especial en el que Pinochet podía ser reelegido, norma que había sido una concesión a la tradición democrática y una excepción a la regla de no reelección de los presidentes en la mayoría de las democracias latinoamericanas. La esperanza de Pinochet era continuar su mandato con una legitimación popular sin modificar la estructura autoritaria del régimen. Muchos dudaron de que el plebiscito tuviera lugar y sobre todo que ofreciera las mínimas garantías a la oposición. A pesar de todas las dificultades, la victoria de la oposición o mejor dicho, la derrota de Pinochet, daba paso a una elección presidencial abierta y a una elección al congreso en un plazo fijado por la Cons-

¹⁹ Pamela CONSTABLE y Arturo VALENZUELA, «Chile's Return to Democracy», *Foreign Affairs*, 1989-1990, pp. 169-186.

titución. En ese período podemos hablar de una transición que no es fruto de un pacto que inicie el proceso, sino de una decisión unilateral en 1980 cuyo objetivo era dar continuidad al régimen y mantener las normas restrictivas de un auténtico proceso político democrático de aquella constitución. La idea era una democracia otorgada, limitada y controlada por las instituciones del régimen que dejaba las cosas bastante más atadas que en el caso español donde las Cortes podían modificar las Leyes Fundamentales y el mecanismo del referéndum permitía iniciar un proceso abierto. En Chile los que estaban en el poder no eran reformadores «blandos», para utilizar la terminología de O'Donnell, sino continuistas y duros. Sin embargo, la derrota en el plebiscito inició una dinámica a la que no se podían resistir y una negociación que culmina en una reforma de artículos fundamentales de la Constitución plebiscitada en julio de 1989.

Existe una aparente similitud entre este proceso y el de la Ley para la Reforma Política. Decimos aparente porque el texto reformado sirve para facilitar el proceso de la transición, pero es fundamentalmente diferente porque en principio implica que la nueva democracia chilena debería funcionar de acuerdo con esa constitución reformada que sigue siendo incompatible en muchos aspectos con un régimen democrático y que presenta enormes dificultades para su reforma. Se diferencia también en que es una reforma fruto de una negociación y no de una decisión de las fuerzas del régimen dentro de su propio ámbito. El proceso chileno desde la reforma constitucional a la investidura del candidato electo Aylwin no está basado en una confianza en los representantes democráticamente elegidos y en un esfuerzo por crear un clima favorable a un potencial consenso, sino en un intento para retener las máximas parcelas de poder para las fuerzas del régimen. Un intento fallido en esa dirección fue la ley electoral que debía asegurar una representación desproporcionada a las fuerzas conservadoras. El cálculo salió mal porque éstas no pudieron presentar un frente unido mientras que la oposición, que el régimen creía dividida, fue capaz de una concertación para asegurar más escaños de los que ellos preveían. La institución del Senado con nueve senadores designados de 47, tiene un carácter muy distinto del Senado elegido en 1977 en España en el que los senadores reales previstos en la Ley para la Reforma Política no estaban destinados a ser un obstáculo a un proceso constituyente democrático.

El gobierno de Pinochet ha aprovechado la oportunidad de nombrar con carácter vitalicio personas afines a una serie de organismos del Estado como el Tribunal Supremo, la Contraloría e insiste en mantener la posición privilegiada de las fuerzas armadas junto a los otros representantes del Estado en el Consejo de Seguridad Nacional. Sólo en los nombramientos para el Banco Central hubo una negociación en la que la oposición llamada a asumir el poder con el presidente Aylwin pudo obtener una paridad. Uno está tentado a caracterizar la transición chilena como una en la que los detentadores del poder aprovechan ese poder con mala fe para limitar el ejercicio de la soberanía popular y la transferencia del poder a los representantes democráticamente elegidos, que en modo alguno han representado una amenaza para el orden social y económico.

En el trasfondo de la transición española estaba el recuerdo de la guerra civil y los errores y crímenes de ambas partes que llevaba a una filosofía de nunca más y de buscar fórmulas políticas basadas en el consenso y en lo posible en la confianza mutua. En el caso chileno, el recuerdo de la crisis que llevó a la quiebra de la democracia está más próximo y la represión dura ha continuado hasta la misma transición, con violaciones de derechos humanos, y los detentadores del poder temen a la justicia. El hecho de que la transición se haga por una elección presidencial que inevitablemente requería una candidatura única de la oposición ha hecho mucho más visible la división política del país y la presencia de una derecha con más de un tercio del electorado detrás, una derecha que hasta ahora no ha sido capaz de desidentificarse del régimen. En último término el proceso de transición no se completará hasta que un sector moderado de la derecha concorra con la mayoría democrática en un proceso de reforma constitucional con fuertes elementos de consenso. La transmisión de la banda presidencial de Pinochet a Aylwin está mucho más lejos del final de la transición que la sesión de apertura de las Cortes españolas en el verano de 1977.

VIII. Conclusión

A la vista del éxito de la transición española y la posibilidad de encajarla en un modelo teórico derivado de la obra de Hirschman extremadamente elegante e incluso susceptible de un análisis formal matemático, estamos tentados de verla como fácil.

Olvidamos las dificultades que parecía presentar a todos los participantes a principios de 1976 después de la muerte de Franco. Es más, incluso durante la semana negra de 1977 aprobada ya la Ley para la Reforma Política, podían asaltarnos dudas sobre la viabilidad del proyecto Suárez. Tendemos a olvidar que la transición a la democracia combinaba otros dos problemas: la instauración y legitimación de una monarquía y otro más grave con el que no tenían que enfrentarse la inmensa mayoría de las transiciones de las últimas décadas, la construcción del Estado de las autonomías y la resolución de los problemas de los nacionalismos periféricos. También tendemos a olvidar la crisis económica, aunque nunca llegó a ser tan grave como en varias de las transiciones latinoamericanas, así como las dificultades derivadas del terrorismo continuo de ETA.

Indudablemente había factores favorables, como el deseo de cooperación de todas las fuerzas políticas relevantes, la capacidad para el liderazgo de los actores principales, el apoyo de sectores institucionales que podían haber sido un obstáculo, y el liderazgo del Rey y de Suárez. También favorecía la transición el que España hubiera realizado su revolución industrial, su desarrollo capitalista dinámico, en los años sesenta, frente a las dificultades económicas de muchas democracias latinoamericanas debidas al estancamiento en su desarrollo y al peso de la deuda exterior, y la dificultad con la que se enfrentan los países del Este en este momento para transformar sus economías socialistas ineficaces.

Tampoco podemos olvidar que en el caso español era absolutamente necesario desmontar todas las estructuras institucionales del régimen, frente a dictaduras militares que sólo habían suspendido esas estructuras institucionales y lo que hacía falta era llenarlas de contenido. En este sentido la transición española representaba una ruptura mucho mayor con el pasado y exigía un complejo juego de legitimación hacia el pasado y legitimación frente al futuro en la primera fase de la transición para legitimar el proceso ante los que de un modo u otro eran aún leales a la legalidad vigente. Estos problemas de ruptura con la estructura institucional y de ambigüedad respecto al pasado también afectan a los sistemas autoritarios posttotalitarios del este de Europa, en lo que se diferencian de las transiciones latinoamericanas.

No se puede analizar la transición española sin recordar que fue de las primeras que se produjeron después de años de consolidación de las democracias creadas después de la guerra y de retrogresión autoritaria en muchos países.

El clima ideológico no era el mismo que el que encuentran las transiciones que tienen lugar en estos momentos. Por otro lado, los países que aun hoy no son democráticos, no están en la posición privilegiada de España en cuanto a su situación geopolítica y a su desarrollo económico y social, a excepción quizá de algunos países del Pacífico. Aunque el franquismo fuera responsable de una terrible represión después de la guerra civil, habían pasado demasiados años para que su recuerdo fuera un problema inmediato de conflicto entre justicia y pragmatismo político como el que se encontraron varias de las nuevas democracias. El régimen en sus últimos años no había dejado un legado de represión y violencia, de ilegalidad incluso de acuerdo con su propia legislación como el terror desde el Estado que caracterizó a Argentina y a la dura represión chilena e incluso uruguaya y brasileña. Ciertamente había habido violación de los derechos humanos, pero en una escala incomparablemente menor ²⁰.

En resumen, podemos decir que ni era tan fácil la transición como puede parecer más de una década después, ni tan difícil como algunas de las que están en proceso de consolidación o iniciándose en este momento. Es esa doble vertiente de condiciones favorables y negativas la que puede servir para la construcción de un análisis teórico comparado y para ayudar a aprender de la experiencia española en la ingeniería política de procesos que exigen tantas y difíciles decisiones en condiciones de gran incertidumbre.

²⁰ Juan J. LINZ, «Political Regimes and Respect for Human Rights: Historical and Cross National Perspectives», en Asbjorn EIDE y Bernt HAGTVET (comps.), *Toward a More Humane World; the Challenge of Global Human Rights After Forty Years*, Oxford, Basil Blackwell, de próxima publicación.

APÉNDICE

Algunos textos significativos de la transición y consolidación de la democracia española

M.^a JOSEFA RUBIO LARA

Los textos que se incluyen en este apéndice abarcan el período que comprende desde la Transición democrática hasta 1986, año en el que se incorporó España a la Comunidad Europea. Delimitado de esta forma el período, es obvio que su término no plantea problemas, pero no acontece lo mismo en cuanto a su inicio. Como es sabido, los límites de la Transición democrática española distan de ser unívocos. Desde una perspectiva institucional, parece existir cierto acuerdo teórico en que la Ley para la Reforma Política es el primer hito de la transición. Sin embargo, desde un punto de vista político, su comienzo puede retrotraerse a acontecimientos anteriores; incluso, si se combinan ambas perspectivas, la transición parece despegar con la muerte de Franco ¹. Este último criterio nos ha inducido a comenzar el apéndice con el Testamento político del General.

Si bien resulta justificada la inclusión de algunas leyes políticas de especial trascendencia, en concreto, la de la Reforma Política, las de partidos y la del

¹ En este sentido, R. COTARELO en el primer capítulo de este libro.

Régimen Electoral General (extractos), pues son pertinentes al contenido del libro, nuestra aspiración no se dirige a elaborar un repertorio legislativo. Por otra parte, este tipo de publicaciones es ya abundante en la bibliografía existente ²; el objetivo que ha guiado la realización de este apartado ha sido el de dotarlo de un contenido político y, más concretamente, simbólico e ideológico-político, ya que estos aspectos están muy presentes en varios de los trabajos del libro. Por ello nos ha parecido pertinente incluir los Mensajes de la Corona o los Pactos de la Moncloa, además del Testamento político del general Franco, desde luego.

El sentido del apéndice, por tanto, es facilitar al lector la consulta directa de textos y documentos citados en los capítulos y que hoy día no son de fácil alcance. No se incluyen, pues, textos fundamentales, como la Constitución de 1978, que se supone de circulación generalizada.

² Entre otras, véase: E. AJA, *Leyes políticas del Estado*, Madrid, Civitas, 1989; *Leyes políticas autonómicas*, Madrid, Civitas, 1988, M. BAENA y J. GARCÍA, *Legislación política*, Madrid, Presidencia del Gobierno, 1984 (2.ª ed.). J. de ESTEBAN, *Normas políticas de España*, Madrid, Tecnos, 1983. M. FRAILE, *Código básico de legislación política*, Madrid, Trivium, 1986 (2.ª ed.). M. PARADA VÁZQUEZ, *Código de Derecho Público*, Madrid, 1988. F. RUBIO, M. ARAGÓN y R. BLANCO, *Código de leyes políticas*, Madrid, CEC, 1984 (2.ª ed.). E. TIERNO, *Leyes políticas españolas fundamentales 1808-1978*, Madrid, Tecnos, 1984. S. VARELA, *Leyes políticas del Estado*, Madrid, Civitas, 1983.

1. TESTAMENTO POLÍTICO DEL GENERAL FRANCO ¹

«Españoles: Al llegar para mí la hora de rendir la vida ante el Altísimo y comparecer ante su inapelable juicio, pido a Dios que me acoja benigno a su presencia, pues quise vivir y morir como católico. En el nombre de Cristo me honro, y ha sido mi voluntad constante ser hijo fiel de la Iglesia, en cuyo seno voy a morir. Pido perdón a todos, como de todo corazón perdono a cuantos se declararon mis enemigos, sin que yo los tuviera como tales. Creo y deseo no haber tenido otros que aquellos que lo fueron de España, a la que amo hasta el último momento y a la que prometí servir hasta el último aliento de mi vida, que ya sé próximo.

Quiero agradecer a cuantos han colaborado con entusiasmo, entrega y abnegación, en la gran empresa de hacer una España unida, grande y libre. Por el amor que siento por nuestra patria os pido que perseveréis en la unidad y en la paz y que rodeéis al futuro Rey de España, Don Juan Carlos de Borbón, del mismo afecto y lealtad que a mí me habéis brindado y le prestéis, en todo momento, el mismo apoyo de colaboración que de vosotros he tenido. No olvidéis que los enemigos de España y de la civilización cristiana están alerta. Velad también vosotros y para ello deponed frente a los supremos intereses de la patria y del pueblo español toda vida personal. No cejéis en alcanzar la justicia social y la cultura para todos los hombres de España y haced de ello vuestro primordial objetivo. Mantened la unidad de las tierras de España, exaltando la rica multiplicidad de sus regiones como fuente de la fortaleza de la unidad de la patria.

Quisiera, en mi último momento, unir los nombres de Dios y de España y abrazaros a todos para gritar juntos, por última vez en los umbrales de mi muerte, ¡Arriba España! ¡Viva España!»

El día 20 de noviembre D. Carlos Arias Navarro, presidente del gobierno, dio a conocer, a través de radio y televisión, el mensaje póstumo del General Franco. Se cree que este mensaje fue escrito entre los días 17, fecha en la que el Caudillo asistió por última vez a la reunión del Consejo de Ministros y el 21 de octubre, día en que se manifestó la gravedad de su estado de salud. Al parecer, el mensaje fue entregado por el General a su hija, Carmen Franco Polo, para que en el momento de su muerte lo hiciera llegar a Arias Navarro, sin que éste tuviera conocimiento de la existencia del mismo.

¹ ABC, viernes, 21 de noviembre de 1975.

2. CALENDARIO PARA LA REFORMA POLÍTICA ¹

¿Qué piensa el Presidente? ¿Qué hace el Presidente del Gobierno? ¿Por qué no habla? ¿Por qué no hace declaraciones?

Acaso en vuestro trabajo o en la intimidad familiar habréis repetido estas o parecidas preguntas formuladas en algún diario o revista política. Incluso han llegado a aventurarse respuestas disparadas en las más diversas direcciones: Crisis de confianza, profundas disensiones en el Gobierno, enfermedades imaginarias, cansancio, agotamiento... Respuestas de «enterados», que inmediatamente eran invalidadas, desmentidas por la escueta realidad de los hechos.

Esta noche os pido, otra vez, licencia para entrar en vuestros hogares e intentar ofrecerlos, con sinceridad y sencillez, contestación a vuestras lógicas interrogaciones, serenidad y tranquilidad a vuestras preocupaciones por nuestro futuro común.

No pretendo ignorar que el anuncio de esta nueva comparecencia ante las cámaras de la televisión ha sido acogido con interés y expectación. Y no porque esperéis de mí un gran discurso político, abundante en sorprendentes novedades, sino porque existe un generalizado estado de ansiedad que está reclamando que se haga alguna luz en el confucionismo promovido e hinchado por gentes interesadas; porque es necesaria una reafirmación de firmeza ante los renovados embates de la subversión. Debéis, podéis y queréis pedir al Presidente del Gobierno que os descubra, clara, diáfana, el rumbo y las metas de la política nacional. Y el Presidente siente el honroso e inexcusable deber de responder a vuestra inquietud y de rogaros que acompañéis al Gobierno del Rey en las nuevas singladuras, sólidamente hermanados en la compartida ambición de lograr una patria mejor.

Tres meses han transcurrido desde el veintiocho de enero último, fecha en que expuse ante las Cortes las líneas básicas del programa del Gobierno. Se había cerrado, con dolor de la nación, una larga etapa histórica que, con el esfuerzo y el sacrificio de todos y bajo la guía experta y segura de Francisco Franco, había alumbrado y consolidado una España radicalmente distinta. Habíamos iniciado una nueva andadura que, aunque se adivinaba difícil, se nos presentaba con claros signos de seguridad y confianza. Sin solución de continuidad nuestro pueblo había expresado con voluntad plebiscitaria sus sentimientos: en su impresionante y sobrecogedor adiós al Caudillo, gratitud por la obra que para España y los españoles Franco había llevado a cabo y decisión de defender su limpia herencia; en la jubilosa y esperanzadora alegría de la proclamación de Don Juan Carlos I, adhesión incondicional al joven Rey, firmísimo fundamento de un gran futuro nacional.

Profundo arraigo de la Monarquía

Ni se cumplieron los presagios de catastróficos sucesos ni duró por mucho tiempo la incertidumbre. La madurez política y la ejemplar serenidad de nuestro pueblo permitieron el exacto y normal funcionamiento de las instituciones. Acontecimientos de variada entidad pusieron de relieve, inequívocamente, el profundo arraigo con que la Monarquía ha calado en el pueblo español y la lealtad fervorosa e ilimitada confianza que Don Juan Carlos I se ha sabido ganar. Los mensajes del Rey a las Cortes, a las Fuerzas Armadas, al Consejo del Reino y a organismos diversos crearon y consolidaron un clima de seguridad y entusiasmo, absolutamente necesario para el buen éxito de la empresa nacional a la que todos estamos llamados. Su demostrada prudencia, conocimiento de los grandes temas de la comunidad, envidiable capacidad de trabajo y todo el juvenil impulso de su corazón apasionado por España, nos invitan a dar gracias a Dios por habernos deparado al hombre que la nación necesitaba para anudar con mano firme y hábil dos etapas de nuestra historia y constituirse en guía seguro del tiempo nuevo.

Servir al pueblo como él quiere ser servido

Advertid que siguen expresándose con meridiana claridad los signos de la voluntad del pueblo; las inintermitidas, multitudinarias, emocionadas y emocionantes visitas a la tumba del Caudillo son un símbolo inequívoco de esa firme decisión de permanecer fieles al recuerdo y a la herencia de Franco. Las entusiastas multitudes aclamando a los Reyes en los pueblos y ciudades de Cataluña y Andalucía han demostrado la inquebrantable determinación de seguir el camino que el Rey nos ha marcado.

Alocución del Presidente del Gobierno, D. Carlos Arias Navarro, dirigida a través de Radio Nacional de España y Televisión el día 28 de abril de 1976.

¹ *Calendario para la Reforma Política*, Madrid, Presidencia del Gobierno, 1986.

No hay signos tan evidentes como los que el pueblo nos ha mostrado ni que con tanta fuerza puedan exigir de nosotros atención y respeto. Y porque para nosotros únicamente el pueblo, como protagonista de su destino, es el intérprete de su propia voluntad, al pueblo queremos y debemos servir en la forma que él quiera ser servido. Quede, pues, claro, una vez más, que no admitimos otros intermediarios que los que el pueblo designe; y que, como el pueblo, rechazamos de plano todos los intentos de desunión.

Ahora, cuando la confusión se hace muy espesa y la subversión más osada, he creído llegado el momento de dirigirme a todos vosotros. Tan desorientador sería el silencio prolongado ante situaciones necesitadas de explicación, como el injustificado verbalismo que anularía las palabras de quien ha aceptado, consciente e ilusionadamente, las responsabilidades de gobierno en momentos decisivos.

La legitimidad de origen

La continuidad en la tarea de gobierno, definida en las fechas del doce de febrero de mil novecientos setenta y cuatro y veintiocho de enero de mil novecientos setenta y seis, no precisa demostración. Ni creo que sea necesario justificar una línea política cuyos enunciados anticipé en circunstancias bien distintas y ratifiqué plenamente en mi última intervención pública. Puede, sin embargo, ser útil el recordar en qué consiste la vía española de la democracia, por la que estamos decididos a caminar y a la que no renunciaremos por muchas y graves que sean las dificultades que la incomprensión, la impaciencia o el desprecio de grupos irreconciliables puedan oponernos.

La legitimidad de origen y la forma monárquica del Estado, así como la encarnación de la Monarquía en la persona de Don Juan Carlos I constituyen el núcleo vital y el punto de partida de esta nueva etapa de la vida nacional. Quedan fuera de nuestro universo político toda idea revolucionaria de ruptura y cualquier petición de apertura de un período constituyente.

Con la misma enérgica decisión rechazaríamos cualquier invitación a jugar nos el destino de nuestro pueblo, feliz y definitivamente rescatado, a la carta del totalitarismo, de la disgregación o de la violencia. A ningún español, y con mayor razón a ningún español constituido en autoridad, es lícito arriesgar valores tan sagrados como la libertad, la unidad y la paz.

La legalidad es perfectible

Ciertamente, la legitimidad es incuestionable; pero la legalidad es perfectible. La legalidad ha de ser en todo momento la expresión fiel, en el lenguaje de cada tiempo, de las aspiraciones del pueblo, cuyas inquietudes debe canalizar convenientemente; en definitiva, la legalidad debe ser instrumentada al servicio del pueblo de forma que, en ningún caso, el pueblo pueda ver suplantada su voluntad, sino manifestada y rectamente interpretada en toda su operatividad.

Adecuar con proyección de futuro nuestras leyes e instituciones a las actuales circunstancias es la grave y difícil tarea a que nos hemos comprometido. Esperamos cumplirla gracias a la reforma política, que tiene como objetivo hacer del pueblo español el protagonista de sus decisiones.

Necesidad de la reforma

Con la misma fe que en la irrenunciabilidad a los postulados a que he aludido, creo en la absoluta necesidad de la reforma. Negaríamos la evidencia si pretendiéramos desconocer que es irrepetible la excepcional magistratura que dio a España tan largo período de paz y progreso; que el relevo generacional ha marcado, con distinto talante, a nuestra sociedad; que las costumbres y modos de vida han experimentado profundos y acelerados cambios al alcanzar nuestro pueblo unas altas cotas en la batalla del desarrollo; que la justicia social, en sus nuevos planteamientos, demanda soluciones que hacen viejas e inútiles las fórmulas que hasta hace poco tiempo pudieron ser avanzadas; que una más clara conciencia de los derechos y deberes ciudadanos resulta incompatible con cualquier forma de dirigismo o de trasnochado paternalismo. Este muestreo, deliberadamente limitado, pone de manifiesto un hecho que, con su carga de valores y defectos, hay que aceptar y tener presente para no caer en la utopía a la hora de actuar en política.

Es cierto que los objetivos de paz, libertad y desarrollo no han variado; pero, al ser distintas las circunstancias, hemos de intentar ineludiblemente actualizar los medios para dotarles de una mayor eficacia. Tal es la tarea que viene desarrollando el Gobierno, al que, sin evidente injusticia, no se puede culpar de pereza. El dar a los temas importantes tiempo, sosiego y esfuerzo continuado, señal es de prudencia, de un justo temor a irreparables equivocaciones y de un natural deseo de acertar plenamente.

Algunos conciudadanos nuestros que parecen creerse ungidos por la democracia han propagado la especie de que el Gobierno no se ha propuesto otro fin que el dar a nuestro sistema político un

tratamiento de revoco, que lo haga aparecer distinto y nuevo ante el exterior. Otros, por el contrario, considerándose dispensadores exclusivos de la ortodoxia, atribuyen al Gobierno intenciones oportunistas y de entreguismo que abrirán brechas por las que peligrará nuestra unidad. Tan gratuitas apreciaciones falsean los propósitos del Gobierno y siembran la confusión en momentos que, por ser de transición, deben estar iluminados por la más limpia claridad y mutua confianza.

Reforma y continuidad

No es la reforma política una alternativa de emergencia entre la ruptura revolucionaria y el inmovilismo. A mi entender, es una racional solución, deseable porque gracias a ella no se malogrará el rico patrimonio que nos ha sido entregado y podremos seguir en la línea de progreso y superación hacia metas más ambiciosas. Sólo se reforma lo que se desea conservar; sólo se conserva lo que se estima. Continuidad y reforma son conceptos que se complementan, que se exigen recíprocamente. No hay reforma sin continuidad, ni sin reforma sería posible la continuidad. Si la continuidad no admite reservas mentales ni dudosas actitudes, la reforma requiere ánimo decidido y resuelto a una terapéutica de energía, incluso a remedios quirúrgicos. La reforma ha de ser sincera en sus planteamientos, moderada en la ejecución, profunda hasta donde sea necesario, limitada y oportuna en el tiempo, cauta y reflexiva por los importantes valores afectados y suficientemente amplia para no precisar de inmediatos retoques. Tales condiciones son igualmente exigibles en las reformas política, sindical y fiscal, concebida esta última como instrumento de una más justa distribución de la riqueza y de dotación de un sistema de servicios más eficientes en función del bienestar social.

Reforma política y referéndum

Como es sabido, la reforma política tiene doble alcance y se instrumenta con un doble procedimiento:

Cuando se trate de la aprobación de textos que impliquen alguna modificación en instituciones representativas reguladas por nuestras Leyes Fundamentales, se acudirá al referéndum de la nación. No se recurrirá a la consulta popular para la rectificación de aquellas normas de rango inferior que afecten al desarrollo de las libertades reconocidas en nuestro ordenamiento constitucional y necesitadas de un tratamiento acorde con las exigencias de un pueblo que se encamina hacia una plenitud democrática.

Aquí y ahora quiero dejar constancia de que la reforma ha comenzado ya. Y no sólo en la preparación de los trabajos preliminares, muy avanzados en estos momentos, sino también en la redacción de proyectos y en la aprobación de algunas disposiciones. En este orden, una de las primeras medidas del Gobierno, traducida por las Cortes en texto legal, fue introducir en la Ley de Régimen Local una modificación que, inspirada en principios democráticos, permite acortar los plazos en la renovación de los ayuntamientos y diputaciones. Igualmente fue revisada la normativa legal de prevención del terrorismo, atribuyendo a sus jueces naturales el enjuiciamiento de conductas delictivas en esta materia y precisando con escrupuloso cuidado las garantías penales y procesales.

Recientemente el Gobierno ha remitido a las Cortes tres proyectos de innegable importancia. Considero de la máxima trascendencia el que define el campo y las reglas del juego político, es decir, regula el derecho de asociación política. La delimitación positiva está determinada por el respeto al ordenamiento constitucional y a los principios inspiradores de la Declaración de los Derechos Humanos. Quedan, por tanto, excluidos de la legalidad política aquellos grupos que persigan fines totalitarios, los que atenten a la unidad de la Patria y los que admitan o preconicen la violencia.

Se procura por el segundo de los proyectos de ley adecuada regulación a los derechos de reunión y manifestación, reconocidos en nuestras Leyes Fundamentales.

Y el tercero, que viene a complementar los dos citados anteriormente, significa una profunda revisión del Código Penal en aquellos artículos que hacen referencia a los delitos de reunión, manifestación, asociación ilícita y propaganda ilegal. Para garantizar y proteger el derecho al trabajo se califica como delictiva la obstrucción o impedimento intencionados.

Los proyectos de elaboración

En fase de elaboración muy avanzada se encuentran algunas disposiciones de la mayor entidad y del más alto rango.

En primer término, quiero referirme a los nuevos textos de la Ley de Sucesión, que sustituirán a la normativa vigente para la sucesión en la Jefatura del Estado. Esta normativa legal, de muy acusada significación histórica y política, ha quedado vacía tanto por su desarrollo en otras Leyes Fundamentales posteriores como por el perfecto funcionamiento de las Instituciones al cumplirse las previsiones sucesorias.

Por ello, creo obligado el hacer público homenaje de gratitud al providente legislador y de reconocimiento a esa Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, que tan inestimables beneficios han rendido a la nación.

Queremos que las Cortes Españolas, órgano superior de participación del pueblo en las tareas del Estado, respondan plenamente a las necesidades de esta hora. Vamos, por consiguiente, y como ya tuve ocasión de anticipar, a constituir dos Cámaras Colegisladoras. Ello permitirá una mayor reflexión y un complemento de puntos de vista, restableciéndose además el sistema tradicional de la Monarquía.

Las dos futuras Cámaras

Las Cortes Españolas se compondrán de dos Cámaras: el Congreso y el Senado. Estará constituida la Cámara Baja por los representantes de la familia, elegidos en virtud de sufragio universal, igual, directo y secreto. Cada provincia contará con un número mínimo de diputados, incrementado con el adicional que corresponda proporcionalmente a su censo de población. El Senado, además de sus propias competencias, heredará funciones del Consejo Nacional. Estará integrado por los miembros permanentes, los designados por el Rey para cada legislatura y los elegidos por los restantes cauces previstos en las leyes. Se arbitrará el procedimiento adecuado para regular las relaciones entre los cuerpos colegisladores.

Se prevé también la creación de un Tribunal de Garantías Constitucionales, como Sala del Tribunal Supremo, y, como lógica consecuencia de la Reforma, se verá afectado en su composición el Consejo del Reino.

Una nueva Ley Electoral cerrará este ciclo legislativo de la reforma política, en los aspectos más trascendentes. Además de sus fines específicos, tendrá la virtualidad, absolutamente conveniente en estos tiempos, de señalarnos indubitablemente qué grupos políticos cuentan con verdadera fuerza y cuáles, por el contrario, no son más que unas pretenciosas siglas llamadas al ridículo y al olvido.

Reforma sindical y fenómeno regional

Debo añadir unas palabras sobre el mundo sindical y el fenómeno regional. En ambos casos el Gobierno se ha propuesto respetar las distintas iniciativas. En su afán de autenticidad, espera que la Organización Sindical, tras una amplia consulta a la base, le brinde los oportunos criterios. Desea igualmente que le formulen las pertinentes propuestas las comisiones creadas para estudiar la problemática de las provincias de Guipúzcoa, Vizcaya, islas Canarias y región catalana, así como aquellas otras comisiones que para otras provincias puedan formarse más adelante.

Entiendo que quienquiera que haya estado atento a esta exposición no puede lícitamente argüir de lentitud a la tarea reformista del Gobierno, constituido hace cuatro meses. En mi discurso ante las Cortes tuve especial interés en no señalar plazos para evitarnos la tentación de descansar en sus márgenes, por breves que éstos fueran.

Importaba actuar con la mayor diligencia y sin recurrir a medidas excepcionales. Se pretendía —y me parece que vamos lográndolo— operar con el necesario sosiego y serenidad de juicio y despejar, con rapidez, el mayor número posible de incógnitas, para que nuestro pueblo, sintiéndose de nuevo tranquilo y unido, viera renovada su ilusión al abrirse, ante y para él, una nueva etapa de participación política.

Ha querido el Gobierno evitar el recurso al decreto-ley. Estimó sinceramente que no había razones que lo justificaran. Hubiera supuesto, además de un remedio fácil y notoriamente peligroso, cierta desconfianza, absolutamente sin fundamento, en las instituciones y en el pueblo. Implicaría inexplicable paradoja y sorprendente contrasentido el pretender ensanchar las áreas del orden democrático y prescindir de la voluntad popular definiendo unilateralmente el campo de las libertades ciudadanas. Tanto las Cortes como el pueblo tienen clara conciencia de lo que hay que conservar y de lo que es necesario actualizar y perfeccionar. Por ello, no pueden ser suplantados cuando pretendemos fundamentar nuestra democracia.

Calendario de la reforma

Con el deseo de que nuestros propósitos queden hoy ante vosotros suficientemente claros, quiero anticiparos el calendario de la reforma tanto en la configuración de su marco legal como en la que se refiere a la participación de los ciudadanos. Así, pues, os anuncio:

1.º Antes del próximo día quince de mayo estarán totalmente elaborados todos los proyectos de ley sobre la reforma política a que me he referido, con excepción del correspondiente a la Ley Electoral, que será remitido a las Cortes antes del quince de julio.

2.º El Gobierno reconoce y valora la ingente tarea que pesa sobre las Cortes. Confía, sin em-

bargo, en que éstas hayan concluido estos trabajos con tiempo suficiente para que el Rey, si lo estima conveniente, pueda someter a referéndum, en el mes de octubre, la reforma parlamentaria y las modificaciones que afecten a nuestras Leyes Fundamentales.

3.º La convocatoria de elecciones generales parlamentarias, antes de finalizar el presente año, y su celebración en los primeros meses de mil novecientos setenta y siete.

4.º La renovación de las corporaciones municipales y provinciales, mediante el correspondiente proceso electoral, que se sincronizará con el ya citado para la elección de senadores y diputados, de forma que no se produzcan interferencias.

La ruptura

Por todo esto, resulta inevitablemente utópico e inadmisiblemente audaz cualquier intento de ruptura. Por ello, contrasta con la serena actitud y la probada madurez de nuestro pueblo, tan firmemente unido a su Rey, el desesperado afán de marcar con las terribles señales de la violencia y la salvaje agitación social una etapa especialmente necesitada de orden, paz y sosiego. Es clara la maniobra y evidente la torpeza del propósito de los que atentan contra estos valores. Sabemos que el comunismo internacional no ha olvidado su derrota en nuestro suelo y que busca afanosamente el momento del desquite. Sabemos que detrás de la reconciliación, que dice promover, se encuentra el insaciable rencor y que la libertad tan falsamente proclamada es la antesala de la tiranía.

Creo innecesario el afirmar que en este punto he mantenido una postura inalterada e inalterable, nada neutral, sino ciertamente beligerante. Entre nosotros podrán darse criterios diferentes sobre aspectos concretos de nuestro futuro, pues en el pluralismo de opinión tiene la política su razón de ser. Pero no caeremos en la ingenuidad de construir un sistema de libertades en colaboración con aquellos que las niegan, las desprecian y buscan su destrucción. No permitiremos que nos engañen sus manifestaciones ni que nos desorienten sus pactos o alianzas ocasionales. Nuestra experiencia y la de todos, absolutamente todos los pueblos en los que el comunismo se adueñó del poder, es suficientemente alertadora.

Autoridad y libertad

Me parece muy oportuno referirme a conocidos acontecimientos últimamente vividos y que dejaron un rastro de sangre en las calles y de inconsolable dolor en unas familias españolas. Se ha demostrado que todo estaba previsto, minuciosamente preparado; que desde fuera se habían dado las consignas y se había dotado con fondos de igual procedencia a los grupos extremistas con el fijado objetivo de crear un clima de confusión y temor y hacer saltar, en el momento oportuno, la chispa de la violencia. Estamos dispuestos a impedir que sucesos de tal naturaleza se repitan; pero si el reto volviera a plantearse, no vacilaríamos en adoptar las medidas, todas las medidas necesarias, para mantener el orden y garantizar la paz. El ejercicio de la autoridad es imprescindible en toda civilizada organización social, y muy especialmente en los momentos de transición y en los regímenes de libertad, que son los más amenazados. Pero el más firme ejercicio de la autoridad no debe estar reñido con el talante liberal y la generosa benevolencia cuando se tiene la certeza de que tal actitud va a ser noble y abiertamente correspondida. No es lícito ni revela honestidad en la conducta el aprovecharse para dar rienda suelta a torrentes de rencor, largos años represado, y gritar afanes de inaceptable desquite. No volverá a caer en la trampa el Gobierno, aunque se sabe con fuerza para no dimitir de su voluntad de integración.

Urgente programa social

Puedo aseguraros, con entera satisfacción, que una de las preocupaciones más sentidas por nuestro Rey es la elevación del nivel social de nuestro pueblo. A su pronta consecución me urge con la mayor insistencia. Por ello, junto a la reforma política, estamos decididamente resueltos a acometer con urgencia un amplio programa social, sin caer en la tentación de relegar, por un reverencial sentido del tema de la libertad, los problemas socioeconómicos, que son los que realmente inquietan y angustian a nuestros ciudadanos.

Desgraciadamente, atravesamos un difícil momento económico. No puede servirnos de justificación, sino de estímulo, la crisis económica del mundo occidental en que estamos insertos. Y porque la justicia social no admite demoras, es exigencia de la Monarquía, en su servicio al pueblo, y voluntad del Gobierno abordar sin reservas el problema.

Con todos los medios disponibles, tratamos de hacer frente al desempleo, gravísima lacra social. Por ello, procuramos, con denodado empeño, frenar y mitigar el paro, especialmente en aquellos sectores laborales y regiones donde alcanza índices más preocupantes. Buscamos también fórmulas

de consolidación del difícil sostenimiento de los precios en los productos domésticos más esenciales.

Junto a las medidas coyunturales, de limitados efectos, intentamos sentar las bases sobre las que han de cimentarse el deseado despegue económico y una más avanzada justicia social. Se sanearán las estructuras de la producción, se estimulará la inversión, se distribuirán cargas y rentas de acuerdo con la capacidad real de cada sujeto.

Los cincuenta millones de horas de trabajo que en dos meses se han perdido a causa de las huelgas constituyen un gravísimo atentado a la economía nacional, un incalificable desprecio de las justas aspiraciones del trabajador, una vergonzosa traición a nuestro pueblo. Todos los conflictos pueden tener solución cuando hay voluntad de resolverlos. El Gobierno insistirá siempre en la necesidad de agotar todas las posibilidades de diálogo y conciliación. Hay que evitar la incidencia en penosas situaciones, de las que son siempre las primeras víctimas los trabajadores, fuertemente presionados por quienes, como está plenamente comprobado, cobran grandes sumas por llevarles a la pobreza y desesperación.

Reforma del sistema tributario

Reafirmo, una vez más, nuestra determinación de reformar sustancialmente el sistema tributario. Cada día son más numerosas las necesidades que reclaman ser satisfechas por el Estado; cada día, en orden al bienestar social, se exigen servicios públicos más perfectos, más generalizados, más costosos. También de día en día se hace más apremiante la obligatoriedad de una participación equitativa en la renta que genera el esfuerzo nacional. Si lo primero evidencia un mayor desarrollo, lo segundo es buena prueba de una nueva conciencia social. Para dar satisfacción a estas exigencias haremos realidad, con las normas adecuadas, la reforma fiscal que nos sitúe ante un futuro de mayor justicia y prosperidad.

Ha tocado fondo nuestra economía y empezamos a percibir alentadores signos de recuperación. Forcemos la marcha ascendente con nuestro trabajo, con nuestro exigente sentido de la responsabilidad y la solidaridad.

Compromisos del Gobierno

Debo terminar. Sabemos adónde vamos y lo que pretendemos. Ni deseamos ni podríamos hacer en solitario la difícil andadura sino asistidos por el apoyo y el acompañamiento de nuestro pueblo.

Queremos mantener, a todo trance, el orden y la paz, sin dimitir ni en un ápice del ejercicio de la autoridad.

Queremos actualizar nuestras leyes e instituciones para que respondan a las exigencias de los tiempos.

Queremos la efectiva participación del pueblo en las tareas de gobierno.

Queremos el pleno reconocimiento de las libertades políticas, sin otras exclusiones que la de aquellos que pretenden la conquista del poder para imponer la tiranía.

Queremos potenciar la personalidad de las regiones para un mayor enriquecimiento de la unidad de la Patria.

Queremos que nuestro sindicalismo responda en sus estructuras a las inquietudes del mundo del trabajo.

Queremos comprometernos en una política social de gran alcance, poniendo el mayor énfasis en el pleno empleo, la seguridad social, la vivienda y la educación.

Queremos una sociedad más justa, con equidad en la participación de la riqueza nacional y en el reparto de las cargas comunes.

Queremos una España en paz, unida y próspera, alegre y segura de sus destinos bajo la Monarquía encarnada por el rey Don Juan Carlos I.

Que nadie interprete estos ambiciosos enunciados como demagógicas declaraciones que buscan el fácil aplauso. Son compromisos de gobierno, contraídos ciertamente en una época erizada de dificultades, pero, sin duda alguna, realizables. No hemos pretendido eludir riesgos ni he venido a ofrecer fórmulas mágicas, sino a pedirlos que os hagáis partícipes de una empresa que reclama vuestro entusiasmo.

Tiempo de esperanza y optimismo

En medio de la alborotada y disonante gritería de quienes nada o muy poco representan hemos podido percibir, a lo largo de estos meses, una clara significación en la silenciosa, serena y ejemplar actitud del pueblo. Desde lo más profundo de nuestro corazón, gracias por cuanto por nosotros tiene de estímulo y apoyo. No quiero para que mis esfuerzos, para mi voluntad de servir, para mi ferviente

deseo de acertar otra recompensa que vuestro afecto y comprensión. Sabéis que mientras el Rey me honre con su confianza y aprecio, no desmayaré en servirle y serviros con inquebrantable lealtad y total entrega, porque así sirvo a mi Patria.

No es tiempo de temores, tristezas ni desganos. Es el tiempo de la esperanza y el optimismo fecundo; es el tiempo de afirmar la mano en la manchera y seguir incansables ante el surco. Perdimos al veterano Capitán que nos llevó a las más limpias victorias. Seguimos hoy con fe y entusiasmo al joven Capitán que nos conducirá a metas de grandeza, libertad, dignidad y paz. Contamos definitivamente con un Capitán que nunca nos faltará porque encarna una institución que, secularmente enraizada en la nación, se prolongará en el futuro para bien de todos los españoles. Por España y con el Rey participemos con plena conciencia del valor de nuestro trabajo en la noble y gran empresa común. Porque esto es, nada más y nada menos, hacer patria.

3. LEY 1/1977, DE 4 DE ENERO, PARA LA REFORMA POLÍTICA ¹

Remitido a consulta de la Nación y ratificado por mayoría de votos en el referéndum celebrado el día quince de diciembre de mil novecientos setenta y seis el Proyecto de Ley para la Reforma Política, de rango Fundamental, que había sido aprobado por las Cortes en sesión plenaria del dieciocho de noviembre de mil novecientos setenta y seis,

DISPONGO:

Artículo primero

Uno. La democracia, en el Estado español se basa en la supremacía de la Ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo.

Los derechos fundamentales de la persona son inviolables y vinculan a todos los órganos del Estado.

Dos. La potestad de elaborar y aprobar las leyes reside en las Cortes. El Rey sanciona y promulga las leyes.

Artículo segundo

Uno. Las Cortes se componen del Congreso de Diputados y del Senado.

Dos. Los Diputados del Congreso serán elegidos por sufragio universal, directo y secreto de los españoles mayores de edad.

Tres. Los Senadores serán elegidos en representación de las Entidades territoriales. El Rey podrá designar para cada legislatura Senadores en número no superior a la quinta parte del de los elegidos.

Cuatro. La duración del mandato de Diputados y Senadores será de cuatro años.

Cinco. El Congreso y el Senado establecerán sus propios Reglamentos y elegirán sus respectivos Presidentes.

Seis. El Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino será nombrado por el Rey.

Artículo tercero

Uno. La iniciativa de reforma constitucional corresponderá:

- a) Al Gobierno.
- b) Al Congreso de Diputados.

Dos. Cualquier reforma constitucional requerirá la aprobación por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y del Senado. El Senado deliberará sobre el texto previamente aprobado por el Congreso y, si éste no fuera aceptado en sus términos, las discrepancias se someterán a una Comisión Mixta, bajo la presidencia de quien ostentara la de las Cortes y de la que formarán parte los Presidentes del Congreso y del Senado, cuatro Diputados y cuatro Senadores, elegidos por las respectivas Cámaras. Si esta Comisión no llegara a un acuerdo o los términos del mismo no merecieran la aprobación de una y otra Cámara, la decisión se adoptará por mayoría absoluta de los componentes de las Cortes en reunión conjunta de ambas Cámaras.

Tres. El Rey, antes de sancionar una Ley de Reforma Constitucional, deberá someter el Proyecto a referéndum de la Nación.

Artículo cuarto

En la tramitación de los Proyectos de Ley ordinaria, el Senado deliberará sobre el texto previamente aprobado por el Congreso. En caso de que éste no fuera aceptado en sus términos, las discrepancias

¹ Por Real Decreto 2635/1976, de 24 de noviembre, se sometió a Referéndum de la Nación el Proyecto de Ley para la Reforma Política según lo preceptuado en el artículo 10 de la Ley de Sucesión que establecía que para derogar o modificar las Leyes Fundamentales se necesitaba, además del acuerdo de las Cortes, el Referéndum de la Nación. La disposición final de este Decreto establecía en los siguientes términos la pregunta objeto de la consulta: «¿Aprueba el Proyecto de Ley para la Reforma Política?». El Referéndum se efectuó según el procedimiento regulado en el Real Decreto 2636/1976 de 19 de noviembre.

se someterán a una Comisión Mixta, compuesta de la misma forma que se establece en el artículo anterior.

Si esta Comisión no llegara a un acuerdo o los términos del mismo no merecieran la aprobación, por mayoría simple, de una y otra Cámara, el Gobierno podrá pedir al Congreso de Diputados que resuelva definitivamente por mayoría absoluta de sus miembros.

Artículo quinto

El Rey podrá someter directamente al pueblo una opción política de interés nacional, sea o no de carácter constitucional, para que decida mediante referéndum, cuyos resultados se impondrán a todos los órganos del Estado.

Si el objeto de la consulta se refiriera a materia de competencia de las Cortes y éstas no tomaran la decisión correspondiente de acuerdo con el resultado del referéndum, quedarán disueltas, procediéndose a la convocatoria de nuevas elecciones.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera. El Gobierno regulará las primeras elecciones a Cortes para constituir un Congreso de trescientos cincuenta Diputados y elegir doscientos siete Senadores a razón de cuatro por provincia y uno más por cada provincia insular, dos por Ceuta y dos por Melilla. Los Senadores serán elegidos por sufragio universal, directo y secreto de los españoles mayores de edad que residan en el respectivo territorio.

Las elecciones al Congreso se inspirarán en criterios de representación proporcional, conforme a las siguientes bases:

Primera.—Se aplicarán dispositivos correctores para evitar fragmentaciones inconvenientes de la Cámara, a cuyo efecto se fijarán porcentajes mínimos de sufragios para acceder al Congreso.

Segunda.—La circunscripción electoral será la provincia, fijándose un número mínimo inicial de Diputados para cada una de ellas.

Las elecciones al Senado se inspirarán en criterios de escrutinio mayoritario.

Segunda. Una vez constituidas las nuevas Cortes:

Uno. Una Comisión compuesta por los Presidentes de las Cortes, del Congreso de Diputados y del Senado, por cuatro Diputados elegidos por el Congreso y por cuatro Senadores elegidos por el Senado, asumirá las funciones que el artículo 13 de la Ley de Cortes encomienda a la Comisión que en él se menciona.

Dos. Cada Cámara constituirá una Comisión que asuma las demás funciones encomendadas a la Comisión prevista en el artículo 12 de la Ley de Cortes.

Tres. Cada Cámara elegirá de entre sus miembros cinco Consejeros del Reino para cubrir las vacantes producidas por el cese de los actuales Consejeros electivos.

Tercera. Desde la constitución de las nuevas Cortes y hasta que cada Cámara establezca su propio Reglamento, se regirán por el de las actuales Cortes en lo que no esté en contradicción con la presente Ley, sin perjuicio de la facultad de acordar, de un modo inmediato las modificaciones parciales que resulten necesarias o se estimen convenientes.

DISPOSICION FINAL

La presente Ley tendrá rango de Ley Fundamental.

4. LOS PACTOS DE LA MONCLOA ¹

ACUERDO SOBRE EL PROGRAMA DE SANEAMIENTO Y REFORMA DE LA ECONOMÍA

CRITERIOS PREVIOS, APROBADOS EL DÍA 9 DE OCTUBRE DE 1977

RESUMEN DE TRABAJO

1. Durante los días 8 y 9 de octubre se han reunido en el palacio de La Moncloa los representantes de los diversos partidos políticos, con representación parlamentaria, con el Presidente del Gobierno y otros miembros de éste, a los efectos de conocer y examinar como primer punto del orden del día el programa de saneamiento y reforma económica. Se ha producido un amplio y extenso debate sobre los objetivos, instrumentos y medidas previstas en el referido programa, habiéndose aportado por los representantes de los partidos políticos presentes los motivos de discrepancia y de consenso.

2. Un primer aspecto en el que se ha alcanzado una base de entendimiento ha sido en el diagnóstico de la situación económica del país, calificada como grave debido a la confluencia de diversas crisis. La coincidencia en este diagnóstico debe servir, a juicio de los reunidos, de base para adoptar las medidas que, dentro del marco de una economía de mercado, resultan imprescindibles para sanear y reformar la actividad económica y que puedan permitir su superación y consiguiente relanzamiento.

3. Ha sido motivo de especial consenso la necesidad de que los costes derivados de la superación de la crisis sean soportados equitativamente por los distintos grupos sociales, así como la exigencia de democratización efectiva del sistema político y económico que ello habrá de comportar para su aceptación por el conjunto de la sociedad.

4. Todos los partidos políticos presentes en la reunión coinciden con el Gobierno en la necesidad de una serie de medidas monetarias, financieras y de empleo, predominantemente a corto plazo, que permitirían restablecer en un período de dos años los equilibrios fundamentales de la economía española, aminorando la inflación, reduciendo el paro y mejorando la situación de la balanza de pagos. En el sentido apuntado, los partidos políticos y el Gobierno expresan su consenso en los siguientes puntos concretos:

A) Política presupuestaria

— Limitación y ejemplaridad de los gastos consuntivos del Estado y de la Seguridad Social, revisando todos aquellos cuya existencia no se justifique de modo estricto y en línea con el esfuerzo que se solicita a todos los españoles.

— Orientación prioritaria del gasto público para el fomento del empleo, dedicando 100.000 millones de pesetas como aportación al presupuesto de la Seguridad Social en 1978, de los cuales 60.000 millones se destinarán al seguro de desempleo.

Además de ser firmados por el Gobierno y los partidos políticos con representación parlamentaria fueron ratificados por el Congreso de los Diputados y el Senado. Las intervenciones parlamentarias que suscitó su debate en ambas cámaras pueden consultarse en *El Programa de Saneamiento y Reforma Económica*, Madrid, Ministerio de Economía, 1977. Los llamados Pactos de la Moncloa incluyen dos documentos diferentes:

- el programa de saneamiento y reforma de la economía, y
- el programa de actuación jurídica y política.

El primer documento fue suscrito por la totalidad de los grupos parlamentarios, el pacto político por todos, con excepción de Alianza Popular. Los Pactos carecían de valor jurídico y su desarrollo dependió de un conjunto de decisiones y de elaboraciones normativas. A tal efecto el Pacto político se instrumentó a través de varias disposiciones legales, por ejemplo, el Real Decreto 2809/1977 de 2 de noviembre por el que se creó el Consejo Rector provisional de Radio Televisión Española.

¹ *Los Pactos de la Moncloa*, Madrid, Presidencia del Gobierno, Colección Informe núm. 17, 1977.

- Clarificación del déficit presupuestario haciendo compatible su cuantía con la evolución monetaria.
- Progresividad del sistema tributario como consecuencia de la nueva ley de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal.

B) Seguridad Social

- Reducción de los costes de trabajo para las empresas mediante un menor crecimiento de las cuotas de la Seguridad Social y progresivo control social de las prestaciones con participación de los representantes de los trabajadores, de los empresarios y de las distintas fuerzas sociales.

C) Política monetaria

- Moderación paulatina de los ritmos de aumento de la masa monetaria para conseguir una desaceleración del proceso inflacionista.
- Limitación del nivel de nuevas dotaciones del crédito oficial, atendiendo preferentemente a las actividades de exportación agrícolas, construcción de viviendas y pesca, y reforzando asimismo la atención a la pequeña y mediana empresa.

D) Precios y salarios

- Actuación dirigida a contener el alza de los precios de los productos más importantes a efectos del coste de la vida, con el objetivo de que el índice de precios de consumo no aumente durante 1978 más de un 22 por 100 en promedio anual.
- Crecimiento de la masa salarial en cada empresa hasta un 20 por 100 durante 1978, de forma que, computando los aumentos por antigüedad y ascensos, se llegue a un incremento total del 22 por 100, con un tratamiento favorable de los salarios más bajos. Esta norma podrá revisarse si el índice de precios expresado en el apartado anterior supera el nivel anual medio previsto. Para garantizar el cumplimiento de esta norma se estudiarán y concretarán las posibles medidas que permitan retirar las ayudas crediticias y fiscales a las empresas donde no se respete, así como para autorizar, en su caso, la reducción de las plantillas hasta en un 5 por 100 de sus efectivos en aquellas en que se superen los niveles salariales antes indicados.

E) Empleo

- Se adoptarán las medidas paralelas que aseguren una prestación eficaz y rigurosa del seguro de desempleo y un tratamiento prioritario de las modalidades de creación de puestos de trabajo, atendiendo especialmente al empleo juvenil, contratación temporal de los acogidos al subsidio de paro sin pérdida de sus derechos y a las áreas geográficas de mayor índice de desempleo.

Asimismo el Gobierno y los partidos políticos consideran que la superación de la crisis se verá facilitada al introducirse simultáneamente con las medidas antes enunciadas, una serie de transformaciones de fondo en el sistema económico referentes a las siguientes áreas:

1. Reforma fiscal ya iniciada.
2. Perfeccionamiento del control del gasto público.
3. Creciente participación de la sociedad en las decisiones y en el funcionamiento de la Seguridad Social.
4. Programa educativo con la creación del número de puestos escolares que sean necesarios para asegurar la plena escolarización.
5. Medidas dirigidas a impedir la especulación en materia de suelo urbano y urbanizable y conducentes a facilitar el acceso al disfrute de la vivienda.
6. Transformación del marco actual de relaciones laborales por medio del desarrollo de la acción sindical y de un código de derechos y obligaciones de los trabajadores en la empresa.
7. Reforma del sistema financiero, con liberalización progresiva en lo que afecta al sector privado y con una democratización efectiva de las instituciones financieras públicas.
8. Modernización agraria, con revisión en las leyes de desarrollo agrario, arrendamientos rústicos y fomento del cooperativismo.
9. Estatuto de la empresa pública.

Los representantes del Gobierno y de los distintos partidos políticos coinciden en que los objetivos anteriormente descritos resultarán inalcanzables si el país no toma conciencia de la gravedad de la situación y entienden que si las acciones expuestas se cumplen señalará el punto de partida de una

nueva etapa que conducirá al asentamiento de un sistema económico estable que reduzca gradualmente las tensiones hoy existentes en la sociedad española.

Sobre estas bases de entendimiento temporal, y respetando la autonomía de los diversos partidos políticos y de sus correspondientes programas, proseguirán los contactos entre los reunidos a los niveles convenientes, de tal manera que en el plazo de diez días se concrete el alcance de las medidas que deban adoptarse para superar la crisis económica en relación con los temas tratados, lo cual dará lugar, en su caso, a un proceso de flexible y dinámica negociación, todo ello sin perjuicio, en ningún caso, de la soberanía que a las Cortes corresponde para el debate y aprobación de las disposiciones legislativas que pudieran derivarse de las medidas de referencia.

DOCUMENTO INTEGRO, APROBADO EL 27 DE OCTUBRE DE 1977

La economía española atraviesa en estos momentos por una grave situación, caracterizada por tres desequilibrios fundamentales:

- 1.º Una persistente y aguda tasa de inflación.
- 2.º Un desarrollo insatisfactorio de la producción con una caída importante de las inversiones, lo que ha generado unas cifras de paro elevadas con repartos geográficos, por edades, por sexos y por ramas de actividad muy desiguales y ha agudizado los problemas que la misma plantea.
- 3.º Un fuerte desequilibrio en los intercambios con el extranjero.

Estos desequilibrios de la economía española se producen en un contexto económico internacional en el que todavía no han aparecido signos duraderos de recuperación económica.

Los representantes del Gobierno y de los diversos partidos políticos con representación parlamentaria manifiestan su unánime preocupación ante esta situación y su deseo de afrontar y resolver constructivamente esos problemas en un clima de cooperación responsable que contribuya a la consolidación de la democracia. Para ello, convienen en la necesidad de llevar a cabo dos grupos de acciones: las dirigidas a equilibrar la economía con actuaciones a corto plazo y las encaminadas a la realización de importantes reformas que encaucen la economía y la sociedad española hacia un futuro de libertad y progreso. Estas medidas y acciones se concretan con los siguientes ámbitos y contenidos:

I. POLÍTICA DE SANEAMIENTO ECONOMICO

Las medidas de saneamiento económico se articulan en el ámbito de la política presupuestaria, en el de la política monetaria, en el de la política de precios y rentas y, finalmente, en el de la política de empleo. En cada uno de estos campos la actuación del Gobierno responderá a los siguientes principios y directrices:

A) Presupuestos del Estado y de la Seguridad Social

La política presupuestaria del Estado y de la Seguridad Social durante el período de vigencia del presente Programa Económico obedecerá a las siguientes directrices fundamentales:

1.º Limitación y ejemplaridad de los gastos consuntivos del Estado y de la Seguridad Social. Durante 1978 tales gastos consuntivos no podrán crecer en más de un 21,4 por 100, tasa de crecimiento previsto del Producto Interior Bruto en términos monetarios. Por otra parte, se revisarán todos aquellos gastos estatales cuya existencia no se justifique de modo estricto en línea con el esfuerzo general que se solicita de la comunidad.

2.º Durante 1978 se orientarán preferentemente los gastos públicos hacia el mantenimiento de la ocupación. A este respecto se incrementarán los gastos estatales de inversión en un 30 por 100. Además, el Estado contribuirá con 60.000 millones de pesetas al seguro de desempleo y transferirá otros 40.000 millones a la Seguridad Social para compensar la reducción que se proyecta de sus cuotas.

3.º La emisión de Deuda Pública durante 1978 —que se efectuará en condiciones de mercado y por un importe de 40.000 millones de pesetas— se destinará específicamente a la financiación de un plan de construcciones escolares públicas.

4.º El déficit total del Estado será, como máximo de 73.000 millones de pesetas en 1978, lo que permitirá evitar una caída excesiva de la demanda interna.

5.º Los ingresos impositivos aumentarán su progresividad en 1978 debido a la aplicación de la Ley de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal.

6.º Se moderarán los incrementos de los costes de trabajo mediante un menor crecimiento de las cuotas de la Seguridad Social, las cuales no podrán aumentar durante 1978 en más de un 18 por 100 respecto a 1977. La revisión del sistema de cotización se efectuará con arreglo a criterios de progresividad y procurando que la participación del Estado en la financiación de la Seguridad Social pase de menos de un 3,5 por 100 en 1977 a un 8,2 en 1978 y tienda hacia un 20 por 100 del total de la misma en 1983.

7.º Contando con las transferencias recibidas del Estado, las cuentas de la Seguridad Social habrán de equilibrarse en 1978 sin recurrir a otros medios extraordinarios de financiación.

8.º El incremento de las pensiones de la Seguridad Social se realizará atendiendo a criterios de progresividad en su distribución y, en consecuencia, los aumentos previstos en las mismas se destinarán preferentemente a la elevación de las pensiones más reducidas.

9.º Se extenderá progresivamente la cobertura del seguro de desempleo a todos los parados, agilizándose el reconocimiento y pago de sus prestaciones.

B) Política monetaria

La política monetaria contenida en el Programa Económico obedecerá a los siguientes principios:

1.º Se moderarán los ritmos de avance de las magnitudes monetarias para contribuir a una desaceleración progresiva del proceso inflacionista. Con este propósito se mantendrá durante 1978 una senda de crecimiento monetario cuyo punto medio se aproximará al 17 por 100 de aumento anual.

2.º El recurso del Tesoro al Banco de España en 1978 no podrá exceder de 14.000 millones de pesetas.

3.º Se limitará el nivel de las nuevas dotaciones al crédito oficial a 190.000 millones de pesetas durante 1978, de los cuales el Tesoro aportará 40.000 millones de pesetas, además del producto de la emisión de cédulas para inversiones. Esta financiación del crédito oficial atenderá preferentemente a la expansión de las actividades de la exportación, la agricultura, la construcción de viviendas y la pesca. El crédito oficial reforzará asimismo la atención a la pequeña y mediana empresa.

4.º La actuación de las Cajas de Ahorro pondrá una especial atención a la financiación de la pequeña y mediana empresa a través de créditos comerciales. Los coeficientes de inversión de estas entidades atenderán también a la financiación de las Corporaciones Locales de su ámbito geográfico.

5.º Se establecerán mecanismos transitorios que garanticen una adecuada distribución del crédito bancario privado entre empresas grandes y empresas medianas y pequeñas, al objeto de que el coste de la política de saneamiento en este ámbito se distribuya con equidad.

6.º Se propondrá la creación de una Sección de la Comisión Parlamentaria de Economía para el control de la política monetaria y de las instituciones financieras públicas y privadas.

C) Política de precios

Las actuaciones del Programa Económico se orientarán en el campo de los precios hacia los siguientes ámbitos:

1.º Mantenimiento transitorio de un sistema de precios controlados que afectará a productos estratégicos respecto del coste de la vida o a los precios que se formen bajo condiciones monopolísticas.

2.º Con independencia del mantenimiento del actual índice de precios de consumo, podrá establecerse un indicador que recoja la evolución de los precios de determinados productos de consumo más frecuentes por las clases de renta más baja. En la elaboración del mismo participarán las distintas organizaciones empresariales y de consumidores, así como los trabajadores, fundamentalmente a través de los Sindicatos.

3.º Se revisará la estructura de los organismos de control de precios, y en sus actuaciones participarán con su asesoramiento las organizaciones empresariales y de consumidores, así como los trabajadores, fundamentalmente a través de los Sindicatos.

D) Política de rentas

Por lo que respecta a la política de rentas, el Programa obedecerá a los siguientes criterios:

1.º Crecimiento de la masa salarial bruta en cada empresa pública o privada —incluidas las cargas fiscales y de Seguridad Social que procedan— hasta un 20 por 100 durante 1978, de forma que, computando los aumentos por antigüedad y ascensos, se llegue a un incremento total del 22 por 100, con un tratamiento favorable de los salarios más bajos. Cuando proceda —y por el período que reste

hasta finales de 1977—, esta norma se aplicará asimismo de modo que el incremento de la masa salarial no exceda a la equivalente al 25 por 100 en promedio respecto a la del año anterior y siempre que el crecimiento del índice de precios al consumo —también en promedio respecto al año anterior— no exceda tampoco del equivalente al 25 por 100. Si el crecimiento del índice de precios en promedio excediese en más de un punto a la referida tasa, se realizará el oportuno ajuste con objeto de mantener el poder adquisitivo de los salarios.

2.º Para garantizar el cumplimiento de esta norma, se retirarán las ayudas crediticias y fiscales de toda índole a las empresas que no la respeten. Por otra parte, se autorizará, en su caso, la reducción de la plantilla hasta en un 5 por 100 de sus efectivos en aquellas empresas en que se superen los niveles salariales antes indicados y siempre que ello sea consecuencia de las demandas sindicales. El Gobierno podrá establecer controles semestrales al respecto y, en todo caso, se evitará una aplicación discriminatoria de esta medida por razones políticas o sindicales.

3.º La norma salarial indicada podrá revisarse a partir del 30 de junio de 1978 si el crecimiento de los precios al consumo en junio del referido año supera —respecto a diciembre de 1977— el 11,5 por 100, descontados los posibles aumentos por variaciones en el tipo de cambio, alteraciones en los precios internacionales de la energía y efectos de circunstancias excepcionales agrícolas, y siempre que la tasa de inflación en 1977 sea aproximadamente del 30 por 100 *. Si esta tasa de aumento anual prevista para 1977 fuese distinta de la indicada, se revisará el tope de crecimiento de precios establecido como límite en el primer semestre de 1978.

4.º Se recomienda que la distribución del incremento indicado de la masa salarial en cada empresa se efectúe de modo que la mitad, al menos, del referido incremento se distribuya linealmente entre los trabajadores de la misma.

5.º Se adoptarán criterios de mejora de la información periódica sobre resultados de la empresa y su difusión responsable a las fuerzas sociales que en la misma participan.

E) Empleo

1.º Se adoptarán las medidas paralelas que aseguren una prestación eficaz y rigurosa del seguro de desempleo y un tratamiento prioritario de las modalidades de creación de puestos de trabajo, atendiendo especialmente al empleo juvenil, contratación temporal de los acogidos al subsidio de paro sin pérdida de sus derechos y a las áreas geográficas de mayor índice de desempleo. Para los casos de contratación temporal de acogidos al subsidio de desempleo a partir de 1 de noviembre de 1977 el Estado —con cargo a los recursos de la Seguridad Social— satisfará el 50 por 100 de las cotizaciones que se devenguen.

2.º Al objeto de fomentar el empleo juvenil se autoriza, dentro de un programa experimental que se concretará, la contratación temporal por un plazo máximo de dos años para los empleos derivados de los nuevos puestos de trabajo que se creen a partir del 1 de noviembre de 1977, siempre que los mismos se cubran con personas que desempeñen por vez primera un trabajo. Para estos empleos el Estado —con cargo a los recursos de la Seguridad Social— satisfará el 50 por 100 de las cotizaciones que se devenguen.

II. REFORMA FISCAL

Las medidas de reforma fiscal se remitirán a las Cortes dentro de los plazos anunciados por el Gobierno y tanto en lo que se refiere a la imposición sobre personas físicas como en lo relativo a los restantes impuestos y en lo que concierne a la estructura recaudatoria de los ingresos tributarios, responderán a las siguientes directrices:

A) Imposición sobre Personas Físicas

1.º El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas tendrá carácter global, personal y progresivo, sustituyendo a los actuales impuestos reales o de producto, que serán absorbidos por el mismo.

La tarifa del Impuesto sobre la Renta tendrá carácter progresivo y los tipos efectivos que recaigan sobre las rentas modestas serán inferiores a los actualmente vigentes. Para alcanzar una aplicación general y del impuesto, los tipos efectivos de gravamen serán, en todo caso, moderados, como respuesta paralela a la amplitud de la base y a la inexorable exigencia del cumplimiento del tributo.

2.º El impuesto definitivo sobre el Patrimonio se armonizará en su estructura al nuevo Impuesto

* Calculado sobre el índice de precios de diciembre del año anterior.

sobre la Renta, se aplicará sobre bases reales y se ajustará, en lo relativo a tipos de gravamen, a las líneas generales del texto del Impuesto Extraordinario aprobado en la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso.

3.º El Impuesto sobre Sucesiones y donaciones se estructurará en un texto más simple y quedará coordinado con el Impuesto sobre el Patrimonio, remitiéndose al texto regulador del mismo en lo referente a las valoraciones.

B) Restantes impuestos

Se presentarán en las Cortes un Proyecto de Ley de Impuesto sobre las Sociedades y un Proyecto de reforma de la Imposición Indirecta, conforme a los siguientes principios:

1.º La reforma del Impuesto sobre Sociedades modernizará la vigente imposición sobre los beneficios de las entidades jurídicas en un texto que evitará todo tipo de exenciones y tratamientos de privilegio que no sean necesarios para incentivar la inversión creadora de puestos de trabajo.

2.º La reforma de imposición indirecta llevará consigo una racionalización de la estructura tributaria que grava el consumo y las transmisiones de bienes, al objeto de alinear el sistema fiscal español a los vigentes en los países europeos que forman parte de las Comunidades, conteniendo además un Impuesto sobre el Valor Añadido cuya efectividad quedará condicionada a una situación económica favorable para la misma, procurándose que no genere sensibles elevaciones de los precios.

C) Estructura recaudatoria

En cuanto a la estructura recaudatoria que se derive de la reforma fiscal, los criterios orientadores de la misma serán los siguientes:

1.º Las recaudaciones por imposición directa y por imposición indirecta, en el Presupuesto del Estado para 1978, resultarán paritarias.

2.º Asimismo, el avance, la importancia relativa de la imposición progresiva en la financiación del gasto público se mantendrá como tendencia para los ejercicios futuros. El Ministerio de Hacienda comunicará la nueva estructura tributaria cuantificada una vez que sea aprobada la Reforma en su totalidad por las Cortes.

3.º Para el ejercicio de 1978, la relación de ingresos tributarios respecto al Producto Interior Bruto será de, aproximadamente, un punto de porcentaje superior a la de 1977.

III. PERFECCIONAMIENTO DEL CONTROL DEL GASTO PUBLICO

El perfeccionamiento del control del gasto público responderá a los siguientes principios y directrices:

1.º La Administración se compromete a establecer el control de la asignación de recursos a través de presupuestos de programas a partir de los Presupuestos para 1979, comenzando por los gastos de Sanidad y Seguridad Social, Obras Públicas y, en cuanto técnicamente sea posible, Educación.

2.º Del mismo modo se aplicarán las normas de la Ley General Presupuestaria en relación con la especificación territorial de la asignación de recursos.

3.º La Administración se compromete a desarrollar, en el plazo de seis meses, las normas establecidas en la Ley General Presupuestaria en cuanto a control de legalidad, control de auditoría y control de eficacia.

4.º Sin perjuicio de la futura estructuración constitucional del Tribunal de Cuentas, el ámbito de su competencia y el sistema de designación de sus miembros se regulará de tal manera que quede asegurada la independencia en el desempeño de sus funciones y la eficacia del control a su cargo.

5.º Se considera conveniente la creación de Subcomisiones, dentro de las correspondientes Comisiones parlamentarias, que garanticen un más adecuado control parlamentario del gasto público. Especialmente se considera conveniente la creación de Subcomisiones sobre «Subvenciones y transferencias a empresas y organismos públicos», «Gastos fiscales» y «Retribuciones de personal del sector público».

IV. POLITICA EDUCATIVA

La política educativa se orientará conforme a los siguientes principios y criterios:

1.º Democratización del sistema educativo, buscando la participación de todos los sectores y

definiendo un estatuto de los centros educativos y del profesorado. Deberán constituir objetivos prioritarios de esta política la mejora de la calidad en la enseñanza y la homogeneización técnica de la misma entre los centros estatales y no estatales.

2.º Gratuidad progresiva de la enseñanza. Para ello, se adoptarán las siguientes medidas:

a) En el ámbito de los centros estatales.

Se acometerá la expansión efectiva de la gratuidad de la enseñanza mediante la construcción, equipamiento y atención a los gastos de funcionamiento y de profesorado de los puestos escolares que se incluyan en el Plan Extraordinario de Escolarización de 40.000 millones de pesetas. A tales efectos se crearán 400.000 plazas de Educación General Básica, 200.000 nuevas plazas de Educación preescolar y 100.000 nuevas plazas de Bachillerato Unificado Polivalente durante 1978. El Ministerio de Educación y Ciencia informará trimestralmente a la Comisión Parlamentaria de Educación sobre los niveles de cumplimiento alcanzados en este Plan.

Se estudiarán, de cara al Presupuesto de 1979, las medidas que tiendan a la adecuada retribución del profesorado; se considerará la gratuidad total de servicios de comedores y transporte, en los niveles de enseñanza obligatoria, cuando se impongan como necesarios para los alumnos de concentraciones escolares; y se examinará el posible abaratamiento de los libros de texto en niveles educativos obligatorios.

Se implantará la participación de los padres de alumnos y del profesorado en el control del funcionamiento y condiciones de estos centros.

b) Respecto a los centros no estatales se procederá a una revisión profunda del sistema de financiación con la definición, si se considera conveniente, de un estatuto de los centros subvencionados en que se prevea la participación de padres de alumnos y profesorado por la que se atiendan a la función, necesidades y condiciones de tales centros, y en el que se asegure el control de la aplicación de fondos públicos a los mismos.

3.º La política educativa se completará, además, con las siguientes actuaciones:

a) Se incorporarán las distintas lenguas y contenidos culturales en sus respectivos ámbitos territoriales, para todos los niveles educativos obligatorios. En coherencia con estas medidas, se facilitará al profesorado, en su caso, el oportuno reciclaje.

b) En la medida en que se vayan instaurando los diferentes regímenes y estatutos económicos, se establecerá la pertinente colaboración entre el Gobierno y las instituciones autonómicas para la realización de estos planes.

c) La política de inversiones habrá de complementarse con una eficaz acción en material de obtención de suelo, para lo que se precisa una especialísima colaboración de los organismos de Obras Públicas y Urbanismo, así como de las Corporaciones Locales, y las medidas legislativas necesarias que permitan la urgente disponibilidad del suelo.

d) Asimismo se considera necesario adoptar las medidas para reducir los actuales plazos en las construcciones y agilizar al máximo la actuación administrativa.

V. POLÍTICA DE URBANISMO, SUELO Y VIVIENDA

Los criterios y directrices a los que habrá de responder la política de urbanismo, suelo y vivienda serán los siguientes:

A) Urbanismo y suelo

La política de suelo y urbanismo propuesta se basa en tres principios: primero, en que la actuación pública debe reflejar el deseo social de ocupación y uso del suelo urbano; segundo, en que el plusvalor sobre el suelo urbano es fundamentalmente de la colectividad y, finalmente, que el sector público debe asumir un papel principal en lo referente a garantizar la entrada en uso del suelo urbano.

Conforme a tales principios generales se proponen las siguientes medidas concretas a corto plazo en lo referente a urbanismo y suelo:

1.º Se instrumentarán medidas para poner urgentemente en uso suelo ya calificado urbanizado o urbanizable. Se formará antes del 30 de junio de 1978 un inventario de suelo en tales condiciones. Se agilizarán inmediatamente las tramitaciones administrativas del suelo en esa situación, sin que tales medidas afecten en ningún caso al patrimonio histórico-artístico o monumental.

2.º Se promoverán en suelo público, actual o adquirido, operaciones de construcción directa o

en régimen de concesión a la iniciativa privada, favoreciendo el régimen de cooperativas y concertando las condiciones finales y los plazos de ejecución.

Asimismo se promoverán conciertos con el sector privado para la promoción urgente de viviendas y equipamientos en las mismas condiciones.

3.º En todos los casos las condiciones de contratación de las actuaciones urbanísticas se formularán de modo que queden garantizadas las posibilidades de acceso y las condiciones de competencia, sin discriminación, de todas las empresas. Se dará prioridad a actuaciones que contribuyan a resolver los problemas de barrios o núcleos actuales, especialmente de chabolismo.

4.º Para agilizar el proceso de descentralización se resolverán, en su caso, los problemas derivados de las capacidades técnicas de control urbanístico eficaz, y de aplicación de instrucciones de las Comisiones Provinciales de Urbanismo.

5.º Se establecerán medidas cautelares especiales para limitar al máximo la reconversión a usos privados del suelo actualmente destinado a usos públicos o instalaciones oficiales y paraestatales.

6.º Se presentarán, antes del 31 de marzo de 1978, un reglamento de expropiaciones y unas bases para la reforma estructural de la política del suelo, con especial énfasis en apropiación pública del plusvalor y la introducción de los derechos de tanteo y retracto o figuras de efectos equivalentes.

7.º Se establecerá la normativa para tramitar o incluir en los Planes Generales limitaciones de suelo para vivienda de construcción directa y áreas de uso preferente de vivienda social.

8.º Se agilizará la recalificación del suelo urbano, poniendo en práctica de forma inmediata el Impuesto sobre Solares (Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre), con objeto de penalizar su retención especulativa.

9.º Se aplicará de forma urgente el Impuesto de Incremento del Valor de los Terrenos (Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre), para recuperar parte de las plusvalías.

B) Vivienda

En lo referente a vivienda, la actuación del Gobierno se orientará en una doble vertiente: de una parte, hacia el establecimiento de mecanismos que garanticen la financiación de la vivienda dentro de plazos adecuados, y, de otra, hacia el aumento de la construcción de viviendas para los sectores más necesitados de la población.

En consecuencia, la política de vivienda se ajustará a los siguientes principios:

1.º Promoción de las adquisiciones de suelo urbano o urbanizable por las Corporaciones Locales y otras instituciones públicas para su cesión temporal con destino a la construcción de viviendas destinadas a las clases de rentas más bajas. A tales efectos, se facilitará la creación de empresas mixtas con participación mayoritaria municipal.

2.º Prioridad absoluta a la construcción de viviendas con destino a la población de menor renta durante 1978 y 1979, elevando el número de las programadas en 1977 y favoreciendo el disfrute de parte de las mismas en régimen de alquiler.

3.º Instrumentación de los mecanismos democráticos pertinentes para adjudicación de viviendas de promoción directa y el control general de éstos y de las viviendas sociales, así como de sus acotaciones y equipamientos urbanísticos.

4.º Adopción de medidas eficaces para la utilización de viviendas desocupadas.

5.º Investigación urgente sobre la ocupación actual de las viviendas promovidas directamente por el Estado con el fin de acabar con las distorsiones existentes en este sector.

6.º Iniciación de las gestiones para descentralizar de inmediato la aplicación de la política de vivienda y, muy especialmente, de viviendas sociales y de construcción directa.

7.º Realización de los estudios pertinentes para conocer el mercado de la vivienda de alquiler en España, de tal forma que, a partir de los resultados obtenidos, se posibilite una actualización de la Ley de Arrendamientos Urbanos u otras medidas pertinentes.

8.º Instrumentación de apoyo financiero a través del crédito oficial —y dentro de sus posibilidades— para la creación de empresas mixtas con participación mayoritaria municipal destinadas a la adquisición de suelo y promoción de viviendas sociales. Se establecerá además un marco institucional que promueva la formación y desarrollo de entes promotores colectivos de viviendas, tales como Patronatos Municipales, Cooperativas de usuarios y otros similares.

9.º Remoción de los obstáculos jurídicos y administrativos que se oponen a la creación de un mercado amplio de hipotecas, revisando para ello el impuesto que grava las transmisiones patrimoniales en el ámbito de los bienes inmuebles y proponiendo la regulación de fondos de inversión inmobiliaria que tomen como activo las hipotecas sobre Inmuebles.

VI. REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Como principio general, la actuación en el terreno de la Seguridad Social se ordenará con arreglo a criterios de creciente participación de la sociedad en las decisiones y en el funcionamiento de la misma. A tales efectos, se adoptarán las siguientes medidas:

A) Gestión de la Seguridad Social

Se presentará al Congreso un Proyecto de Ley que contemple la reestructuración de las actuales Entidades Gestoras de la Seguridad Social de acuerdo con principios de simplificación, racionalización, ahorro de costes, eficacia social y descentralización. Asimismo se pasarán a la Administración del Estado el Servicio de Empleo y Acción Formativa, Promoción Profesional Obrera, Instituto Español de Emigración y Servicio de Universidades Laborales, así como el Servicio de Seguridad e Higiene, excepto en las funciones que éste realice de medicina preventiva laboral.

B) Control y vigilancia de la gestión de la Seguridad Social

1.º Los Presupuestos, los gastos y la gestión de la Seguridad Social se someterán al control parlamentario.

2.º El control y vigilancia de la gestión de la Seguridad Social corresponderá a la Intervención General del Estado, sin perjuicio de que se adopten las medidas necesarias para garantizar a los asegurados y beneficiarios la calidad y eficacia de los servicios y prestaciones.

3.º El control y vigilancia de la gestión de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social se efectuará desde el nivel local al estatal por órganos en los que figuren, por partes iguales, representantes de los trabajadores, de los empresarios y de la Administración Pública. La participación de los trabajadores en dichos órganos se instrumentará fundamentalmente a través de los distintos sindicatos y en función de los resultados obtenidos en las elecciones sindicales; esta participación será regulada con carácter urgente mediante una norma que entrará en vigor en el plazo máximo de cuatro meses a contar desde la fecha de celebración de dichas elecciones. La mencionada norma deberá asimismo contemplar la representación de los empresarios a través principalmente de las organizaciones empresariales.

4.º En los Servicios Sociales se establecerá una representación democrática en los distintos niveles territoriales, con participación de los beneficiarios y de la Administración Pública.

C) Inspección

Se establecerán las medidas necesarias para imprimir la mayor eficacia a la recaudación y control de la Seguridad Social, actualizándose los cometidos de Inspección financiera y de gestión.

D) Financiación

1.º Se establecerá un sistema de cotización con arreglo a criterios de progresividad, de eficacia social y de redistribución. A tales efectos las cotizaciones se establecerán en función de los niveles de renta de los cotizantes y se referirán a los salarios reales; asimismo se introducirán fórmulas de estratificación o normalización de las cotizaciones por módulos retributivos en los que se agruparán los distintos niveles de ingresos reales a efectos de cotización.

2.º La aportación del Estado a la Seguridad Social aumentará al ritmo que permita la marcha general de los ingresos del Estado, pasando de un 3,5 por 100 en 1977 a un 8,2 por 100 en 1978 y hasta alcanzar un 20 por 100 de la financiación para el ejercicio de 1983.

E) Prestaciones

1.º En lo que se refiere a las prestaciones farmacéuticas se adoptarán medidas que garanticen la utilidad de las nuevas especialidades y se controlarán los precios de importación de materias fundamentales. Asimismo se elaborarán normas específicas sobre concertos de la Seguridad Social con laboratorios y farmacias y sobre autorización administrativa previa de la publicidad que no se limite a niveles científicos. Se realizará un estudio sobre la racionalización de la industria nacional farmacéutica, especialmente de la productora de primeras materias, procediéndose, si fuera conveniente, a la creación de una Empresa Nacional de productos intermedios químico-farmacéuticos.

2.º Con objeto de frenar el consumo innecesario de productos farmacéuticos se revisará la par-

ticipación de los beneficiarios en el coste de estas prestaciones, excepto en lo que se refiere a medicamentos básicos y con exclusión en todo caso de los colectivos menos protegidos.

3.º Se autorizará al despacho directo de productos farmacéuticos básicos en el recinto de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social a los beneficiarios de la misma.

F) Ayuda Familiar

Se realizará un estudio sobre el actual sistema de Ayuda Familiar que contemple su efectual reestructuración con vistas a obtener una mayor eficacia redistributiva.

G) Seguro de Desempleo

1.º El Estado deberá hacerse cargo progresivamente de la financiación del Seguro de Desempleo, y en la medida en que ello suceda deberán traspasarse las competencias en esta materia al Departamento ministerial responsable de la política de empleo.

2.º En materia de desempleo se controlarán los censos, la marcha de las oficinas de colocación y, en general, los distintos aspectos de esta prestación en orden a su eficacia en todos los ámbitos, particularmente en el local, a través de órganos de vigilancia y control, con la misma composición de fuerzas sociales ya especificada, los cuales podrán establecer subcomisiones especializadas al efecto; asimismo las Oficinas de Colocación harán públicas las listas de parados con objeto de facilitar su reincorporación al trabajo.

3.º Se ampliarán los plazos de prestación del subsidio de desempleo para ciertas categorías de trabajadores sometidos a circunstancias excepcionalmente difíciles.

4.º En la medida que lo permitan las posibilidades económicas y financieras de la Seguridad Social y de las aportaciones del Estado se revisará la cuantía de las prestaciones por desempleo, de forma que —unidas las de la Seguridad Social a las del Fondo Nacional de Protección al Trabajo— no sean inferiores al salario mínimo interprofesional; asimismo se incrementarán las subvenciones para mitigar el paro de las personas encuadradas en el Régimen Especial Agrario y de los Trabajadores del Mar. Además, se establecerá un tope máximo a la prestación por desempleo, al objeto de conseguir una mayor progresividad del sistema.

H) Pensiones

Para el año 1978, y con efectos a partir del 1 de enero, se incrementará la masa global de las pensiones en un 30 por 100 y se distribuirá su cuantía de forma que incida progresivamente en las más reducidas.

I) Seguridad Social Agraria

El Régimen de la Seguridad Social Agraria será equiparado al Régimen General de acuerdo con el ritmo que permita la política económica, revisándose los sistemas de cotización, los criterios de prestaciones y los de fijación de la cuantía de las cuotas, tanto de empresarios como de trabajadores.

J) Salud y Asistencia Sanitaria

Se elaborará un catálogo de enfermedades profesionales y se actualizarán las normas de medicina preventiva. Asimismo se recomienda la creación de un Servicio de Orientación Familiar y la inclusión de la psiquiatría dentro de las prestaciones de la Seguridad Social, todo ello dentro de las posibilidades actuales del marco financiero general de la misma.

VII. REFORMA DEL SISTEMA FINANCIERO

La reforma del sistema financiero responderá a los siguientes principios:

1.º Antes del 31 de marzo de 1978 el Gobierno remitirá a las Cortes un Proyecto de Ley para la nueva regulación de los órganos rectores del Banco de España y del Crédito Oficial.

2.º Se adecuarán las normas reguladoras del crédito oficial de forma que las entidades oficiales de crédito se financien, al menos en su tercera parte, con fondos captados en el mercado; sus operaciones activas puedan ser similares a las de la Banca privada y tengan posibilidad de acceso a los créditos de regulación monetaria.

3.º Las Cajas de Ahorros prestarán atención prioritaria a la financiación de la pequeña y mediana empresa, a la del comprador para la adquisición de la vivienda propia, a la de los sectores agrícola y pesquero y a la de cuantas actividades estimulan la creación de empleo en el ámbito territorial en

el que operen. El Gobierno propondrá en el plazo de un mes las medidas oportunas en orden al cumplimiento de tales objetivos. Las autoridades financieras y la Sección de Política Monetaria de la Comisión de Economía del Congreso vigilarán, en sus respectivos ámbitos de competencia, el funcionamiento de estas entidades y garantizarán la representación efectiva en sus órganos de gobierno de dos impositores y, cuando proceda, de las Entidades y Corporaciones y de los propios gobiernos autónomos de su ámbito territorial.

4.º Las Cajas Rurales pasarán a depender del Ministerio de Economía y serán controladas por el Banco de España en análogos términos que las Cajas de Ahorros y la Banca privada.

5.º Se revisarán las actuales normas sobre incompatibilidades bancarias y se limitará la posibilidad de concesión de créditos por las entidades bancarias a sociedades anónimas en cuyo capital posea una especial participación alguno de los altos cargos de tales entidades bancarias.

6.º Dentro del mercado de capitales se potenciarán las emisiones de títulos de renta fija, adecuándose sus tipos a los del mercado.

7.º Respecto al mercado de hipotecas, se eliminarán las trabas legales y administrativas que actualmente obstaculizan el desarrollo del mismo.

8.º Se revisará la función de los Agentes Mediadores en el mercado de capitales, en el sentido de liberalizar y ampliar la función mediadora.

9.º Se revisará la legislación vigente en materia de inversión colectiva.

VIII. POLITICA AGRICOLA, PESQUERA Y DE COMERCIALIZACION

Las actuaciones en el terreno de la política agrícola se ordenarán con arreglo a los siguientes criterios:

A) Ordenación de cultivos

1.º Se definirán los criterios de ordenación de cultivos antes del mes de julio de 1978. Tales criterios deberán tener en cuenta las diferentes agriculturas existentes en el país y, dentro de unos principios generales de coordinación, deberán tender hacia la eliminación de los desequilibrios agroalimentarios. El carácter de estos criterios será indicativo y contendrá una específica política ganadera y una política de grasas.

2.º En la elaboración de los criterios de ordenación de cultivos participarán las Organizaciones y Sindicatos profesionales agrarios, así como, en su caso, las Instituciones de los Regímenes Autonómicos.

3.º En la elaboración de los criterios de ordenación de cultivos se tendrán en cuenta la demanda, tanto actual como potencial, del mercado interior y exterior y el aprovechamiento integral de los recursos naturales. Asimismo se fijará como objetivo en esa elaboración el reducir el desequilibrio de la Balanza Comercial Agraria en los próximos años.

B) Ley de Arrendamientos Rústicos

Antes del 30 de junio de 1978 se presentará un Proyecto de Ley de Arrendamientos Rústicos que incorporará a la actual normativa los siguientes criterios:

1.º Regulación del acceso a la propiedad de la tierra para los arrendatarios.

2.º Supresión progresiva de la posibilidad de fijar cánones arrendatarios en función de los frutos obtenidos. Se favorecerá asimismo la permanencia y continuidad en la relación arrendaticia, estableciendo criterios equitativos para la revisión periódica de la renta.

3.º Examen profundo del régimen de aparcería a fin de darle la solución más adecuada de acuerdo con las características de las distintas zonas geográficas o regionales.

4.º Reembolso de las mejoras realizadas por el arrendatario en los casos de venta o extinción forzosa del arrendamiento.

5.º Actuación fiscal sobre las tierras insuficientemente aprovechadas.

6.º Revisión de las normas legales sobre derecho de los arrendatarios en caso de expropiación forzosa o enajenación.

C) Política de precios

El Gobierno regulará conjuntamente los precios agrícolas con antelación suficiente para orientar la campaña; para ello se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

1.º La política de precios agrarios y la fijación conjunta de precios para la próxima campaña se

elaborará con la participación de las distintas Organizaciones y Sindicatos Agrarios, representativos de los intereses del sector.

2.º Se analizarán los niveles comparativos de renta del Sector Agrícola y de los demás sectores mediante la correspondiente investigación estadística y se procurará que las diferencias entre tales niveles no se incrementen en lo sucesivo. Además, se arbitrarán las medidas necesarias para que el agricultor sea el beneficiario directo de las subvenciones a los productos agrarios.

D) Ley de Cooperativas y Entidades Asociativas Agrarias

Antes del 30 de junio de 1978 se presentará a las Cortes un Proyecto de Ley sobre Entidades Asociativas, Cooperativas Agrícolas y Ganaderas y Sociedades de Transformación, que favorezca la creación de aquellas que cubran todo el proceso productivo, adquisición colectiva de productos necesarios para la explotación, industrialización de sus propios productos y la comercialización de los mismos, incluso hasta el nivel del consumo. La regulación, en su caso, deberá ajustarse al principio fundamental cooperativo, conforme al cual cada cooperativista dispone de un voto.

E) Ley de Reforma y Desarrollo Agrario

En el menor plazo posible, se presentará a las Cortes una nueva Ley de Reforma y Desarrollo Agrario que establezca los criterios generales a los que deberá adecuarse la nueva política estructural de la empresa agraria, de la explotación agraria familiar, así como de las formas asociativas de explotación. Tales criterios podrán ser desarrollados por las Instituciones autonómicas. Asimismo, se elaborará un estatuto de la explotación familiar agraria y se agilizarán los procedimientos expropiatorios por razones de interés social, modificando los sistemas de indemnización y estableciendo nuevos mecanismos de valoración. Se actualizará la presente regulación de fincas, manifiestamente mejorables, con el fin de conseguir su eficaz aplicación.

F) Seguros Agrarios

Se presentará ante el Congreso una Ley de Seguros Agrarios que proteja al agricultor de las consecuencias derivadas de acaecimientos catastróficos.

G) Cámaras Agrarias

En relación con el Decreto de Cámaras Agrarias, se recomienda un Decreto adicional, en consulta con las distintas fuerzas sindicales, que perfeccione el anterior y que regule las elecciones a estos órganos y en el que se contemplen las necesarias garantías electorales, de modo que se asegure la plena democratización de estos órganos de consulta y colaboración. Esta regulación se efectuará teniendo en cuenta el reconocimiento del principio de libertad de asociación sindical en el terreno agrario.

H) Cajas Rurales

El funcionamiento de las Cajas Rurales se regirá especialmente por los principios cooperativos, adaptándose a criterios de democratización en sus órganos y de transparencia en sus operaciones, dedicando las mismas de forma preferente al sector agrario y al medio rural.

POLITICA PESQUERA

1.º La política pesquera se estructurará en torno a las siguientes acciones:

- a) Extensión de las aguas jurisdiccionales del país a 200 millas.
- b) Reforma de la estructura administrativa de la pesca, dotándola del rango necesario para el tratamiento coherente y unitario del sector.
- c) Elaboración, antes del 30 de junio de 1978, de un amplio plan de reestructuración del sector pesquero que contemple tanto las acciones de carácter interno referentes a las actividades pesqueras que se realicen dentro de las aguas jurisdiccionales, como la defensa y potenciación de la pesca de altura y gran altura sometida a la jurisdicción de terceros países.

2.º En lo que se refiere a la política pesquera interna, los principales criterios de actuación serán los siguientes:

- a) Estructuración adecuada de los centros de investigación pesquera.

- b) Ordenación en función de los resultados de estos estudios de la pesca de litoral.
 - c) Regionalización de la actividad pesquera y marisquera con adecuada representación de las fuerzas sociales en los órganos que se creen.
 - d) Establecimiento de una política comercial coherente con las peculiaridades de la producción pesquera.
 - e) Consideración especial de los problemas sociales del sector.
- 3.º En relación con la política exterior pesquera, los criterios de actuación serán los siguientes:
- a) Defensa del derecho de acceso a los caladeros tradicionales y apertura de nuevas posibilidades para la flota.
 - b) Potenciación de empresas pesqueras conjuntas.

POLITICA DE COMERCIALIZACION

1.º Se elaborará, antes del 30 de junio de 1978, un Programa de Reforma y Modernización de las Estructuras Comerciales cuyas principales líneas de actuación serán las siguientes:

a) Mejora de la comercialización en origen, con objeto de que los productores asuman una parte creciente del proceso de distribución. Para ello se fomentarán las cooperativas de comercialización agraria, se mejorará el funcionamiento de los mercados de origen y se facilitará la presencia de los productores en los mercados centrales, así como su relación directa con el escalón detallista y las cooperativas de consumo.

b) Transparencia del escalón mayorista, buscando la desaparición de intermediarios innecesarios y aumentando el grado de competencia entre los que deban subsistir. Para ello se desarrollará una política de mercados centrales, con el doble sentido de mejora de su infraestructura y de revisión de las normas a que está sometido el funcionamiento y el acceso a los mismos. Al mismo tiempo se dará prioridad al desarrollo de canales alternativos mediante centrales de distribución, de origen y de destino, que eviten el paso forzoso por los mercados centrales de todos aquellos productos que reúnan las condiciones sanitarias adecuadas.

c) Modernización del escalón detallista mediante una serie de acciones que faciliten tanto el asentimiento y la financiación de la pequeña y mediana empresa comercial como los movimientos de asociación e integración entre comerciantes y detallistas. Asimismo se regulará la creación de grandes superficies comerciales.

2.º En el ámbito de la regulación y ordenación de los mercados se potenciarán los servicios de vigilancia y disciplina de los mismos, a fin de asegurar la competencia en precios, la lucha contra el fraude y el fomento de la calidad, a la vez que se avanzará en la normalización técnico-comercial de los productos en el mercado interior, como medio de conseguir una mayor fluidez de la actuación comercial y una mayor información de la administración y defensa de los derechos de los propios consumidores.

3.º Se revisará, antes del 31 de marzo de 1978, la normativa que rige el Instituto Nacional del Consumo, con el fin de dotarle de un mayor grado de tecnificación y eficacia en sus funciones. Se reorganizarán los servicios de la Administración que se relacionen directamente con los intereses de los consumidores, potenciando la participación de éstos en aquellos organismos cuyas decisiones puedan afectarles directamente y preparando la promulgación de un estatuto del consumidor.

4.º Por último, se procederá a la transformación de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, con objeto de lograr una mayor libertad de mercado y reducir la intervención directa del Estado en los mismos.

IX. POLITICA ENERGETICA Y ESTATUTO DE LA EMPRESA PUBLICA

Respecto a la política energética y al Estatuto de la Empresa Pública, la actuación del Gobierno se orientará conforme a los siguientes criterios:

A) Política energética

La crisis energética, que afecta a todos los países industrializados, reviste especiales caracteres de gravedad en el caso de España debido a la confluencia de tres factores: en primer término, debido al consumo excesivo de energía en relación con el Producto Nacional Bruto y la utilización poco

racional de la energía primaria; en segundo lugar, por la gran escasez de recursos energéticos propios, lo que origina una dependencia desproporcionada del exterior; y, finalmente, por la incidencia de las importaciones energéticas en la balanza de pagos. Es, pues, uno de los problemas básicos y más graves con los que se enfrenta la economía española, al igual que los demás países industriales, y que, por consiguiente, requiere que se inicie una urgente y firme política de acuerdo con los siguientes principios:

1.º Supeditación de la política energética al logro de los objetivos prioritarios que el Gobierno se ha fijado en materia de política económica y muy especialmente de balanza de pagos.

2.º Remisión a las Cortes, antes de fin de año, de un Nuevo Plan Energético, compatible con la necesaria conservación del medio ambiente, que apunte a contener y —si ello fuera posible— a disminuir la intensidad y elasticidad del consumo energético mediante las siguientes medidas:

a) Una política coherente de conservación y ahorro energético basada, en primer término, en la utilización de un sistema de precios realistas que impida el continuado abaratamiento de la energía en términos reales y en relación al resto de los bienes y servicios disponibles, y en segundo lugar en la instrumentación de distintas medidas de ahorro energético, recurriendo incluso —si ello fuera necesario— a la contingentación de los consumos energéticos.

b) Una política de diversificación de fuentes energéticas y de países de procedencia de las mismas.

c) Una política de desarrollo acelerado de los recursos propios, dentro de criterios de racionalidad económica y social de las producciones nacionales de petróleo, de combustibles nucleares, de la energía hidroeléctrica y del carbón.

d) Una política de potenciación de las investigaciones y el desarrollo de las fuentes alternativas de energía, con especial referencia a la energía solar, estimulando la creación de una tecnología propia.

3.º Para facilitar y consolidar las medidas previstas se procederá a una reordenación de los distintos sectores energéticos, potenciando al máximo el ejercicio de las potestades administrativas —y, en su caso, de los derechos derivados de la posición de accionista de la Administración pública en las empresas de todos los subsectores— para conseguir la racionalización y coordinación del sector energético en aras a la más perfecta y completa satisfacción de los intereses públicos. Por lo que respecta a cada uno de los sectores energéticos, se procederá, además, a la adopción de las siguientes medidas:

a) En el subsector de hidrocarburos se procurará la coordinación de las competencias administrativas y, en lo posible, la existencia de un organismo que agrupe todas las participaciones públicas en el subsector.

b) En el subsector eléctrico se procurará la optimización del sistema de explotación con las consiguientes compensaciones que el mismo conlleva, la planificación de las inversiones futuras y la optimización del sistema de transporte y distribución, garantizando la dirección de todo el proceso por los órganos competentes de la Administración pública. Asimismo se procederá a la adopción de medidas que estimulen la concentración de empresas eléctricas y se prestará la necesaria atención a la electrificación rural.

c) En el subsector nuclear se garantizará que el procedimiento de localización de instalaciones nucleares —donde tendrán intervención las autoridades locales— persiga la ubicación más idónea de las mismas, estableciéndose un adecuado sistema de compensaciones. Por otra parte se garantizarán las máximas seguridades en la explotación de las instalaciones nucleares, así como de los almacenes de residuos radiactivos. Por último, se potenciará la máxima utilización posible de tecnología nacional en el campo nuclear, controlando y coordinando la Administración tanto las importaciones de equipos nucleares como las transferencias de tecnología.

B) Estatuto de la Empresa Pública

Antes del 30 de junio de 1978, el Gobierno remitirá un Proyecto de Ley a las Cortes relativo al Estatuto de la empresa pública sobre la base de los siguientes criterios:

1.º *Control parlamentario.* Dada la problemática de las empresas públicas, se considera conveniente que el control parlamentario de las mismas se realice por una Subcomisión específica dentro de la Comisión de Economía.

2.º *Control por la Administración.* El estatuto de la empresa pública regulará los siguientes extremos:

a) Su coordinación y racionalización de conjunto por un órgano de la Administración;

b) Su control financiero externo de acuerdo con lo establecido en la Ley Presupuestaria, y

c) Su control interno, que se efectuará por los distintos departamentos ministeriales competentes.

3.º *Regionalización de inversiones.* La inversión realizada a través de la empresa pública deberá coadyuvar al desarrollo de las regiones menos desarrolladas. En los planes de inversión de las empresas públicas se determinará con claridad suficiente el porcentaje de las mismas que se destinen a las distintas áreas regionales.

4.º *Descentralización de actividades.* En espera de lo que en este sentido pueda derivarse de la nueva Constitución y del eventual establecimiento de gobiernos autónomos, se procurará conseguir desde ahora en este ámbito el máximo grado de descentralización, compatible en todo caso con las directrices que adopte la empresa pública a nivel general.

5.º *Participación de las fuerzas sociales.* Reconocimiento de la participación de los trabajadores en los órganos de gobierno de las empresas públicas, fundamentalmente a través de sus sindicatos y establecimiento de cauces de consulta a los consumidores o usuarios para la elaboración de las políticas de éstas cuando les afecten y para el control de la eficacia de sus actividades.

6.º *Régimen de incompatibilidades.* Establecimiento de un régimen de incompatibilidades para los miembros de los Consejos de Administración de las empresas públicas.

7.º *Adquisiciones y enajenaciones.* La adquisición y enajenación de empresas o de activos por parte del sector público se someterá a rigurosas formas de valoración que garanticen, en todo caso, su realización por el valor justo que corresponda.

8.º *Condiciones de actuación.* Las condiciones de actuación de las empresas públicas y privadas se equiparán de forma que en la gestión de ambos tipos de empresa no se den situaciones discriminatorias.

X. CRITERIOS PARA LA ADAPTACION A LAS INSTITUCIONES AUTONOMICAS

El desarrollo de este Acuerdo se acomodará a la legislación vigente en cada momento relativa a instituciones autonómicas provisionales, a los efectos de adecuar la instrumentación prevista a la distribución de competencias que se establezca en dicha legislación, y todo ello en un marco de unidad de la política económica española.

Los representantes del Gobierno y de los diversos partidos políticos con representación parlamentaria entienden que, si las acciones expuestas se cumplen, señalarán el punto de partida para la superación de la actual crisis económica.

Firmado en Madrid, en el Palacio de la Moncloa, el día veinticinco de octubre de mil novecientos setenta y siete.

*Adolfo Suárez González
Felipe González Márquez
Joan Reventós Carner
Josep María Triginer Fernández
Manuel Fraga Iribarne
Enrique Tierno Galván
Juan Ajuriaguerra Ochandiano
Miguel Roca i Junyent
Leopoldo Calvo-Sotelo y Bustelo
Santiago Carrillo Solares*

ACUERDO SOBRE EL PROGRAMA DE ACTUACION JURIDICA Y POLITICA; APROBADO EL 27 DE OCTUBRE DE 1977

El consenso alcanzado en el curso de las sesiones de trabajo que se han desarrollado entre el 8 y 26 de octubre de 1977 ha permitido fijar los objetivos de política legislativa a corto plazo contenidos en el presente documento.

Los objetivos de política legislativa a corto plazo propuestos se centran en la introducción de reformas parciales y urgentes para la adaptación del ordenamiento jurídico a las exigencias propias de la nueva realidad democrática. La coincidencia se expresa en torno a las siguientes líneas directrices, que no prejuzgan ni la plenitud de competencia de las Cortes para su debate y decisión, ni los términos en que haya de producirse la regulación definitiva en ejecución y cumplimiento de los mandatos constitucionales.

I. LIBERTAD DE EXPRESION

A) Prensa

1.º Subsistirá la obligación de depósito previo de publicaciones, si bien el secuestro sólo podrá decretarse por la autoridad judicial, en virtud de denuncia del Fiscal, de la Administración Pública o de cualquier persona interesada.

2.º Cualquier denunciante podrá acompañar, con su denuncia, una propuesta de nota de rectificación, aclaración o réplica. En tal caso, la autoridad judicial dará opción a la publicación para insertar, en el número siguiente a su recepción, la nota de aclaración, rectificación o réplica. Su inserción, sin comentarios ni apostillas, comporta el perdón del ofendido y la publicación no podrá volver sobre la cuestión. En los términos indicados se entenderá cumplido el trámite de conciliación.

3.º El procedimiento judicial que, en su caso, haya de seguirse se desarrollará en plazos breves y estrictos.

4.º La determinación de responsabilidades principales y subsidiarias se ajustará a lo establecido en el Código Penal.

5.º La sentencia, cuando no sea absolutoria, fijará preceptivamente el importe de la indemnización por perjuicios morales. La cuantía se fijará en función de criterios objetivos.

B) Secretos oficiales

Se revisarán los supuestos legales en que pueda una materia ser declarada en función de la seguridad y defensa del Estado. Los órganos competentes para hacer la declaración serán: el Consejo de Ministros y, en materia de Defensa Nacional, las autoridades militares.

II. MEDIOS DE COMUNICACION SOCIAL DE TITULARIDAD ESTATAL

1. Un Consejo provisional, integrado paritariamente por personas designadas por el Gobierno y por parlamentarios, representantes de los distintos grupos con criterio proporcional.

— Elaborará y propondrá un proyecto de Estatuto Jurídico de RTVE, incluyendo criterios y normas específicas sobre tratamiento regional de los programas y, en su caso, de los servicios.

— Asumirá provisionalmente la vigilancia de la objetividad informativa y del funcionamiento general de RTVE, en especial en los aspectos referentes al gasto.

2. La Comisión de Cultura del Congreso constituirá una Subcomisión que, conjuntamente con las personas designadas por el Gobierno, propondrá a éste el tratamiento que deba darse a las agencias de noticias, a los demás medios de comunicación social del Estado y a los procedentes de la AISS, incluyendo, respecto de las emisoras de radio, criterios y normas específicas sobre tratamiento regional de los programas y, en su caso, de los servicios.

III. DERECHO DE REUNION

La reforma de la legislación general reguladora del Derecho de reunión debería efectuarse sobre la base de las siguientes premisas:

1.º Ampliación del concepto de reuniones privadas (exentas de toda intervención administrativa) a todas aquellas cuyo número no supere las cincuenta personas; las que convoquen y celebren las personas físicas en lugares de público esparcimiento por razones familiares o de amistad, siempre que la asistencia esté limitada mediante invitación nominativa, y a las propias de los partidos políticos en su funcionamiento interno exclusivamente, aun cuando sea fuera de sus locales sociales.

2.º Régimen de libertad para las reuniones en local cerrado, con una simple comunicación previa a la autoridad administrativa, que sólo podrá disolver el acto si durante su transcurso se producen alteraciones graves del orden, se cometa o intente cometer algún delito.

3.º Idéntico régimen —libertad con comunicación previa— para las reuniones —concentraciones en local cerrado—, entendiéndose por éstas aquellas cuyo número de asistentes exceda de quinientas personas; pero con posibilidad por parte de la Autoridad gubernativa, en este caso, de suspenderlas *a priori* cuando sus fines sean manifiestamente delictivos, de modificar las condiciones de su celebración y de disolverlas en los mismos supuestos que en el caso de las reuniones en local cerrado.

4.º Mantenimiento del régimen actual para las reuniones en lugares abiertos al uso público (ma-

nifestaciones): esto es, autorización previa con silencio positivo. El régimen de suspensión y disolución será el mismo previsto en el apartado anterior.

5.º Posibilidad de limitar legalmente el ejercicio del derecho de manifestación, a fin de no perturbar en exceso el desarrollo de las actividades laborales y el tráfico viario por razones de lugar o concurrencia de otras manifestaciones.

6.º Establecimiento de un proceso judicial rápido para la tutela del ejercicio de este derecho y la impugnación de las resoluciones administrativas que recaigan en este ámbito ante los Tribunales de justicia.

7.º Se configurará la responsabilidad de los solicitantes o promotores por cuyo dolo o negligencia se hubieran incumplido las normas o se hubieran producido resultados delictivos o perturbadores.

Todas estas limitaciones al ejercicio del derecho tienen como fundamento primordial la salvaguardia de los derechos de los terceros y, por lo que a las manifestaciones se refiere, la garantía de la libertad de circulación privada.

IV. DERECHO DE ASOCIACION POLITICA

La reforma del ordenamiento legal que disciplina en la actualidad el ejercicio de este derecho (Ley 21/1976, de 14 de junio, y el Real Decreto-ley 12/1977, de 8 de febrero) debería acomodarse a los principios siguientes:

1.º Regulación sucinta de la estructura elemental de las asociaciones de este carácter, con el fin de que su organización y funcionamiento se acomoden a criterios democráticos.

2.º La inscripción en el Registro de Partidos Políticos se producirá por el transcurso de un plazo breve desde el depósito de los Estatutos, salvo que dentro de él se haya ejercitado acción por el Ministerio Fiscal pretendiendo la declaración judicial de su ilegalidad y el juez haya decretado la suspensión de la inscripción.

3.º Competencia judicial exclusiva para la suspensión o disolución de las asociaciones.

4.º Establecimiento de un proceso judicial sumario para conocer y resolver todos estos supuestos ante los Tribunales de Justicia.

5.º Regulación de un sistema de financiación estatal a los partidos políticos mediante el establecimiento de un sistema objetivo de subvenciones en función de los resultados electorales obtenidos.

V. CODIGO PENAL

Con carácter urgente se abordarán las siguientes reformas:

A) Relacionadas especialmente con la mujer

1.º Despenalización del adulterio y el amancebamiento (arts. 449 a 452 y último párrafo del art. 443, con modificación de concordantes en el Código Civil).

2.º Regulación de la expedición de anticonceptivos, límites de publicidad y consiguiente despenalización.

3.º Modificación de las edades de la mujer tomadas en consideración para la tipificación del rapto (arts. 440 y siguientes) y del estupro (arts. 434 y siguientes).

B) Relacionadas con las Leyes Fundamentales y referencias al Movimiento Nacional

1.º Despenalización en general y particularmente las referencias del capítulo primero, título II.

2.º Supresión de la Sección 4.ª (delitos contra las Leyes Fundamentales).

C) Relacionadas con las libertades públicas

1.º Reuniones y asociaciones ilícitas.

Modificación de los artículos 166, 172 y concordantes estableciendo una nueva tipificación que comprenda sólo los fines contrarios a la moral pública o en general a la comisión de algún delito. Se mencionará también especialmente la utilización de medios violentos dentro de la tipificación y se protegerá el pluralismo político.

2.º Propagandas ilegales.

Estos delitos desaparecerán como figuras sustantivas. La protección penal de la libertad de prensa

se hará a través del Código Penal en general, reintroduciendo la figura de la apología del delito y con las especialidades imprescindibles en la tipificación de delitos de prensa e imprenta.

3.º Nueva tipificación de las conductas contrarias al ejercicio de las libertades públicas y al respeto de la persona en la actuación de los funcionarios públicos.

D) Revisión de cuantías

En línea semejante a lo prevenido en la Ley 39/1974, de 28 de noviembre, se elevarían las cifras consignadas en el Código Penal como cuantía, valor o cantidad objeto del hecho punible, lo que llevaría indirectamente una rebaja general de las penas ya impuestas o por imponer en los delitos tipificados en virtud de dichas cifras. La desvalorización del dinero en los últimos tres años justifica, además, esta medida que irá unida a una reconsideración de las cuantías de las multas al alza, pero no automáticamente, sino en virtud de los nuevos criterios de política criminal.

VI. LEY DE ENJUICIAMIENTO CRIMINAL

1.º Asistencia letrada del inculpado desde el momento en que se adopte una medida restrictiva de la libertad.

2.º Restablecimiento de la libre decisión de los Jueces respecto de la situación del procesado, con modificación consiguiente del artículo 503 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

VII. CODIGO DE JUSTICIA MILITAR

Reconsideración de sus límites en relación con la competencia de la jurisdicción militar:

1.º Por razón de delito: resolver la dualidad de tipificaciones entre el Código Penal Común y el Código de Justicia Militar, restringiéndose éste al ámbito de los delitos militares.

2.º Por razón de lugar: limitar la competencia de la jurisdicción militar a los actos cometidos en centros o establecimientos o lugares estrictamente militares.

3.º Por razón de la persona: revisar los supuestos de desafuero y los términos en que se resuelve la competencia cuando concurre personal militar y no militar en unos mismos hechos que no constituyan delito militar.

4.º Sometimiento a los Tribunales ordinarios de las Fuerzas de Orden Público, cuando actúen en el mantenimiento del mismo.

5.º Fortalecimiento de las garantías procesales y de defensa en los procedimientos de la jurisdicción militar.

VIII. ORDEN PUBLICO

1.º Revisión parcial de la Ley de Orden Público, de acuerdo con los criterios que a continuación se expresan. Su vigencia temporal será limitada, dado que una nueva regulación global y sistemática deberá ser en su momento adoptada, en función de las previsiones que figuren en la Constitución.

2.º Nueva definición del concepto de orden público, depurándolo de contenidos no democráticos y asentando su fundamento esencial en el libre, pacífico y armónico disfrute de las libertades públicas y el respeto de los derechos humanos.

El orden público tendrá una protección concreta y actual en cuanto protección del avance en la consolidación de la democracia y defensa frente a las agresiones de todo orden y especialmente las terroristas. La tipificación del terrorismo figurará en el Código Penal común, con eliminación de lo que al respecto figure en leyes especiales y se operará con criterios generalmente aceptados en los Convenios Internacionales y en los países de Occidente.

3.º Se fortalecerá la protección penal de que deben ser objeto las Fuerzas de Orden Público.

4.º La potestad sancionadora en materia de orden público se ajustará a los principios siguientes:

- El acto sancionador no podrá dictarse sin previa audiencia del interesado.
- Se evitará la doble sanción por un mismo acto, tanto entre sanciones administrativas como entre éstas y las penales.
- Se eliminará toda exigencia de pago previo como requisito para recurrir contra la sanción.
- No habrá responsabilidad personal subsidiaria por impago de multas.

— Serán meramente potestativos los recursos administrativos previos a la impugnación jurisdiccional de la sanción. El procedimiento de revisión jurisdiccional será breve y la autoridad judicial ante la que se interponga el recurso podrá decretar la suspensión de la ejecución del acto en tanto se sustancia el procedimiento.

— Las autoridades gubernativas con facultad sancionadora para la protección del orden público serán los Gobernadores civiles, el Director general de Seguridad y el Ministro del Interior.

5.º Se potenciará la capacidad de acción de los poderes públicos y la participación ciudadana para la protección y defensa civil en supuestos de emergencia (funcionamiento de servicios públicos esenciales, desabastecimiento de productos de primera necesidad, emergencias sanitarias, catástrofes naturales, etc.).

6.º En cuanto exigen partir de la regulación constitucional sobre suspensión de garantías, se excluyen de esta temática los estados de excepción y de guerra.

7.º Se fortalecerán los medios de prevención y defensa frente al terrorismo. A este respecto, en particular, se creará una unidad de policía judicial, dependiente de los órganos judiciales competentes, para la investigación de delitos terroristas, y que bajo las órdenes directas de la autoridad judicial y al amparo de las autoridades otorgadas por la misma pueda desempeñar con eficacia y prontitud la función investigadora requerida.

IX. REORGANIZACION DE LOS CUERPOS Y FUERZAS DE ORDEN PUBLICO

1. Estructuración de los Cuerpos y Fuerzas de Orden Público en dos grandes sectores: un Cuerpo civil (Cuerpo General de Policía), encargado fundamentalmente de la investigación criminal (prevención y persecución de los delitos y faltas), y dos Cuerpos militares (Policía Armada y Guardia Civil), como Cuerpos operativos para el mantenimiento de la paz pública, seguridad ciudadana, ejercicio de los derechos y libertades y guarda física de los espacios urbanos y rurales.

2. El mando de las Fuerzas de Orden Público deberá recaer en el Ministro del Interior y, más inmediatamente, en un Director de la Seguridad del Estado, con categoría de Subsecretario o de Secretario de Estado. El Ministerio del Interior, no obstante, ejercerá el mando sobre la Guardia Civil solamente en lo que afecte al mantenimiento del orden público, dada la pertenencia de este Cuerpo a las Fuerzas Armadas y su dependencia, por consiguiente, del Ministerio de Defensa.

3. Los Cuerpos y Fuerzas de Orden Público operarían sobre la base de una distribución funcional y territorial de competencias: la policía gubernativa (esto es, el Cuerpo General de Policía y la Policía Armada) en las zonas más conflictivas y en las unidades de mayor población, y la Guardia Civil en las restantes, sin perjuicio de sus misiones funcionales genéricas en orden a la disciplina del tráfico, custodia de inmuebles, armas y explosivos, resguardo fiscal y de fronteras, y de sus funciones como policía judicial y gubernativa en las primeras fases de investigación y prevención de delitos y faltas, en las zonas atribuidas a dicho Cuerpo.

4. Adopción de una serie de medidas tendentes a la progresiva intercomunicación entre los Cuerpos de la Policía Armada, Guardia Civil y Cuerpo General de Policía.

5. Reforzamiento de los Cuerpos administrativos auxiliar y subalterno de la actual Dirección General de Seguridad, que libere a los funcionarios del Cuerpo General de Policía, Guardia Civil y Policía Armada del desempeño de funciones burocráticas. Aquellos Cuerpos, sin perjuicio de los derechos adquiridos, podrían nutrirse de los miembros de los Cuerpos militares antes mencionados al pasar a la situación de retiro y según su diferente categoría o graduación, con lo que se conseguiría no sólo prolongar la vida activa de un importante contingente, sino también garantizar una continuidad en la función muy deseable.

6. Perfeccionamiento del régimen de formación del Cuerpo General de Policía y establecimiento de un sistema de especialización para los oficiales del Ejército de Tierra que pasen a incorporarse a los cuadros de mando de la Policía Armada, tendiendo a una dedicación progresivamente prolongada de estos oficiales a la Policía Armada.

7. Creación de unidades especiales de policía judicial, para el servicio directo de la labor encomendada a los Jueces y Tribunales de todo orden, con sujeción a los principios de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

8. Creación de unidades tendentes a dar un servicio de lo que en otros países se conoce con el nombre de «policía de barrio», para la atención directa y permanente a los vecinos.

9. Establecimiento de un régimen claro de división de competencias entre las funciones encomendadas a los Cuerpos y Fuerzas de Orden Público estatales y las atribuciones a las policías locales.

sobre la base de un fortalecimiento de las competencias de estas últimas (fundamentalmente en atención al mantenimiento del orden en las vías urbanas).

10. Reforma del Reglamento Orgánico de la Policía Gubernativa, de conformidad con los principios enunciados en los apartados anteriores.

Firmado en Madrid a veintisiete de octubre de mil novecientos setenta y siete.

ACUERDOS DE CORTES SOBRE EL PROGRAMA DE SANEAMIENTO Y REFORMA DE LA ECONOMIA Y SOBRE EL PROGRAMA DE ACTUACION JURIDICA Y POLITICA

RESOLUCION DEL CONGRESO DE DIPUTADOS DE 27 DE OCTUBRE DE 1977

Presidencia del Congreso de los Diputados

(«B.O. de las Cortes», núm. 26, de 3 de noviembre de 1977)

En su sesión plenaria del día de hoy en el debate sobre la comunicación del Gobierno en relación con los acuerdos entre los partidos políticos con representación parlamentaria, sobre las medidas necesarias para evitar la situación económica del país, el Congreso de los Diputados ha acordado la siguiente resolución:

El Congreso de los Diputados:

Habiendo conocido la comunicación del Gobierno, que remite el documento de acuerdo sobre medidas de saneamiento económico, firmado el 25 de octubre de 1977 por el Gobierno y los grupos parlamentarios; y habiendo escuchado la declaración del Gobierno y los diferentes grupos, resuelve:

— Juzgar positivo y esperanzador para la superación de la crisis y la consolidación de la democracia el acuerdo referido, cuyo contenido estima adecuado y necesario.

— Asumir la responsabilidad que le incumbe en el desarrollo de las medidas legislativas que exige el cumplimiento del acuerdo, cuyos principios se aceptan.

— Instar al Gobierno la ejecución de las medidas de cumplimiento del acuerdo, que corresponden a su competencia específica.

— Llamar a las fuerzas sociales a prestar su apoyo solidario para la superación de la crisis económica que atraviesa nuestro país.

Madrid, 27 de octubre de 1977.—El Presidente del Congreso de los Diputados, *Fernando Alvarez de Miranda y Torres*.—Primer Secretario, *José Luis Ruiz Navarro*.

RESOLUCION DEL SENADO DE 11 DE NOVIEMBRE DE 1977

Presidencia del Senado

(«B.O. de las Cortes», núm. 32, de 17 de noviembre de 1977)

Con fecha 9 y 10 de noviembre de 1977 se recibieron en esta Presidencia dos comunicaciones del Gobierno en las que se daba cuenta, respectivamente, de los acuerdos económicos y políticos de la Moncloa, solicitándose del Senado un pronunciamiento plenario sobre los mismos.

El Pleno del Senado, habiendo conocido los textos de los referidos acuerdos, y amparándose en la facultad de examen de las comunicaciones del Gobierno que le reconoce el artículo 11 de su Reglamento, ha adoptado, en su sesión del día 11 de noviembre, y a propuesta unánime de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, la siguiente resolución.

El Senado:

Habiendo conocido, a través de la comunicación remitida por el Gobierno, los acuerdos económicos y políticos de la Moncloa y la resolución del Congreso de los Diputados de 27 de octubre de 1977.

Teniendo en cuenta las declaraciones de los Portavoces de los Grupos parlamentarios y del Gobierno en la sesión de hoy, resuelve:

— Estimar que los acuerdos de la Moncloa son base imprescindible para afrontar la crisis económica y consolidar la democracia.

— Considerar satisfactoria la firma de los mencionados acuerdos, por juzgarlos positivos.

— Instar al Gobierno a su más rápido cumplimiento, mediante la adopción de las medidas de su competencia y la remisión a las Cortes de los proyectos de ley necesarios para su ejecución.

— Asumir, como Cámara colegisladora, la responsabilidad que le corresponde en el desarrollo legislativo de los acuerdos, así como la función de control sobre su debido cumplimiento.

— Pedir a todos los Grupos políticos y fuerzas sociales que colaboren solidariamente y presten su apoyo para la superación de la crisis y la consolidación de la democracia.

Palacio del Senado, 11 de noviembre de 1977.—El Presidente del Senado, *Antonio Fontán*.—El Secretario primero, *Víctor Carrascal*.

5. MENSAJES DE LA CORONA

5.1. MENSAJE DIRIGIDO A LAS PRIMERAS CORTES DE LA MONARQUÍA, EL 22 DE JULIO DE 1977 ¹

Señores Diputados, señores Senadores:

Les saludo como representantes del pueblo español, con la misma esperanza que ese pueblo tiene depositada en ustedes: la esperanza de que el voto que les ha otorgado sea el punto de partida para la consolidación de un sistema político libre y justo dentro del cual puedan vivir en paz todos los españoles. Se abre hoy solemnemente la primera Legislatura de las Cortes de la Monarquía. Al presidir esta histórica sesión, veo cumplido un compromiso al que siempre me he sentido obligado como Rey: el establecimiento pacífico de la convivencia democrática sobre la base del respeto a la Ley, manifestación de la soberanía del pueblo.

Hace poco más de un año y medio, en mi primer mensaje como Rey de España, afirmé que asumía la Corona con pleno sentido de mi responsabilidad y consciente de la honrosa obligación que supone el cumplimiento de las Leyes y el respeto de la tradición. Se iniciaba una nueva etapa en la Historia de España que había de basarse, ante todo, en una sincera voluntad de concordia nacional y que debía recoger las demandas de evolución que el desarrollo de la cultura, el cambio generacional y el crecimiento material de los tiempos actuales exigían de forma ineludible, como garantía del ejercicio de todas las libertades. Para conseguirlo, propuse como empresa comunitaria la participación de todos en nuestra vida política, pues creo firmemente que la grandeza y fortaleza de la Patria tiene que asentarse en la voluntad manifiesta de cuantos la integramos.

Señores Diputados y Senadores:

Su presencia en este salón de sesiones; la representación que cada uno ostenta; la realidad visible de que las nuevas Cortes recogen una pluralidad de ideologías, son la mejor muestra de que, por una parte, se ha traducido a la práctica aquella voluntad de concordia nacional, y, por otra, que este solemne acto de hoy tiene una significación histórica muy concreta: el reconocimiento de la soberanía del pueblo español.

El camino recorrido hasta el día de hoy no ha sido ni fácil ni sencillo. Pero ha resultado posible por la sensata madurez del pueblo español, por sus deseos de armonía, por el realismo y la capacidad de evolución de los líderes que hoy están sentados en este Pleno y por la favorable actitud de los altos órganos del Estado para asumir las exigencias sociales.

La Corona, después de las últimas elecciones legislativas, se siente satisfecha al comprobar la forma en que se van logrando los fines que no hace mucho tiempo formuló. Hemos conseguido que las Instituciones den cabida en su seno a todas aquellas opciones que cuentan con respaldo en la sociedad española.

No voy, por supuesto, a exaltar ahora el esfuerzo que nos permitió llegar a esta meta. Pero sí quiero decirles que entre todos hemos construido los cimientos de una estructura sólida para la convivencia en libertad, justicia y paz. Esos cimientos constituyen nuestro punto de partida, para construir la España a la que todos aspiramos. Una España que queremos armónica en lo político, justa en lo social, dinámica en lo cultural y progresiva en todos los aspectos, basada en la concordia y con capacidad de protagonismo en el mundo. Hemos conseguido entre todos que haya un lugar para cada opción política en estas Cortes. Ahora queremos que lo haya asimismo para cada ciudadano en el mundo del trabajo, de la cultura, de la economía, de la información y de las demás esferas de nuestra sociedad.

Como Rey de España, al tener la soberanía popular su superior personificación en la Corona, quiero convocarles a una colaboración plena y decidida para conseguir esos fines. La democracia ha comenzado. Ello es innegable. Pero saben perfectamente que falta mucho por hacer, aunque se hayan conseguido en corto plazo metas que muchos se resistían a imaginar. Ahora hemos de tratar de consolidarla.

En estos momentos cruciales de nuestra Historia hemos de procurar eliminar para siempre las causas históricas de nuestros enfrentamientos. Creo que poseemos las condiciones de altura de miras y de afán de trabajo en común para encararnos con un porvenir de paz y de progreso. Lo que aún nos falta hemos de conseguirlo en la labor de cada hora, en la capacidad de diálogo, en la conserva-

¹ *Mensajes de la Corona*, Madrid, Presidencia del Gobierno, Colección Informe, núm. 15, 1977.

ción de ese alto ejemplo de avenencia y espíritu abierto que se ha puesto de manifiesto desde el comienzo de los trabajos de estas Cámaras.

En ese esfuerzo estará siempre presente la Corona, que permanecerá en estrecho contacto con el pueblo y con los representantes legítimos del pluralismo de nuestra sociedad que han de realizar una tarea ardua, pero apasionante. La Institución monárquica proclama el reconocimiento sincero de cuantos puntos de vista se simbolizan en estas Cortes. Las diferentes ideologías aquí presentes no son otra cosa que distintos modos de entender la paz, la justicia, la libertad y la realidad histórica de España. La diversidad que encarnan responde a un mismo ideal: el entendimiento y la comprensión de todos. Y está movido por un mismo estímulo: el amor a España.

Para la Corona y para los demás órganos del Estado, todas las aspiraciones son legítimas, y todas deben, en beneficio de la comunidad, limitarse recíprocamente. La tolerancia, que en nada contradice la fortaleza de las convicciones, es la única vía hacia el futuro de progreso y prosperidad que buscamos y merecemos.

Como Monarca constitucional que hablo en nombre de la Institución a que me debo, no me incumbe proponerles un programa de tareas concretas que únicamente a ustedes y al Gobierno corresponde decidir, ni ofrecer orientaciones para llevarlas a buen término, pues éste es cometido de los poderes políticos. Pero sí quiero señalar la función integradora de la Corona y su poder arbitral que cobran un especial relieve en sus relaciones con las Cortes. Los aspectos de esta relación habrá que desarrollarlos y concretarlos. Al Congreso y al Estado, que en esta jornada comienzan sus trabajos, les corresponde un doble papel: el de ser la primera concreción de la democracia y el de crear esa misma democracia como modo de convivencia y como sistema eficaz para una sociedad, libre y moderna, que permita la formulación de sus reivindicaciones, su transformación y el progreso de la justicia.

La responsabilidad de las Cortes está en recoger las aspiraciones de los españoles y canalizarlas adecuadamente. No podremos fracasar en esta tarea de crear y mantener la democracia, como han fracasado otros intentos históricos, pues sabremos interpretar adecuadamente lo que más convenga al servicio del pueblo español.

La Ley nos obliga a todos por igual. Pero lo decisivo es que nadie pueda sentirse marginado. El éxito del camino que empezamos dependerá en buena medida de que en la participación no haya exclusiones. Con la presencia en estas Cortes de los partidos que a través del voto representan a los españoles, damos un paso importante en esa dirección y debemos disponernos con nobleza a confiar en quienes han sido elegidos para dar testimonio de sus ideas y de sus ilusiones.

Además de estos objetivos, el país tiene pendientes muchos problemas concretos sobre los que el pueblo español espera la acción directa de sus representantes. El primero es crear el marco legal adecuado para las nuevas relaciones sociales, en el orden constitucional, el regional o en el de la comunicación humana.

La Corona desea —y cree interpretar las aspiraciones de las Cortes— una Constitución que dé cabida a todas las peculiaridades de nuestro pueblo y que garantice sus derechos históricos y actuales.

Desea el reconocimiento de la diversa realidad de nuestras comunidades regionales y comparte en este sentido cuantas aspiraciones no debiliten, sino enriquezcan y hagan más robusta la unidad indiscutible de España.

La Corona desea un marco de justicia para las relaciones entre los hombres y un ejercicio de la autoridad sin discriminaciones.

La Corona desea que se creen los instrumentos necesarios exigidos por la dignidad del hombre.

Y nada dignificará más a quienes estamos obligados a resolver en común nuestro destino, que la aceptación de las normas que estas Cámaras van a elaborar. Estoy convencido de que en sus trabajos no olvidarán la necesidad de atender especialmente a los sectores menos favorecidos de nuestro pueblo.

Con todo, permítanme que les reitere el convencimiento de que sólo una sociedad que atienda a los derechos de las personas para proporcionarles iguales oportunidades y que evite las desigualdades injustas puede ser hoy una sociedad libre. El progreso a que aspiramos quedaría en una ficción vana si no comportara la mejora real de las condiciones de todos los ciudadanos, y singularmente la de quienes se encuentran más lejos del nivel que en el aspecto humano exige la sociedad actual desde el punto de vista de la cultura, del trabajo, del hogar y del bienestar familiar. Porque la expansión de la cultura y la mejora del orden social requieren un esfuerzo constante, dirigido a lograr una adecuada participación en aquellos bienes que, siendo fruto de la cooperación de todos, son igualmente indispensables para la general prosperidad.

España atraviesa un momento de dificultades económicas que obedecen, entre otras causas, a las repercusiones de la crisis internacional. Estas dificultades y las posibles soluciones no han de considerarse al margen de las exigencias sociales. Y si es cierto que las acciones directas no corresponden a estas Cortes en su totalidad, también lo es que ellas deben velar por la integración de los intereses

de todos los sectores, por el reflejo de todas las aspiraciones y porque no existan desequilibrios perturbadores entre los ciudadanos ni en el reparto de las cargas que les pudieran corresponder.

También en este aspecto la Corona dedicará su máximo empeño a estimular los avances sociales, a moderar las lógicas tensiones de una sociedad en transformación y a conseguir el nivel de vida que nuestro pueblo reclama. La reforma que en este campo demanda nuestro tiempo es el reto que asume la Monarquía de todos los españoles.

La Corona defiende y promueve la amistad y la colaboración con todas las naciones, sin distinción de regímenes políticos. Seguirá trabajando para conseguir la integridad de nuestro territorio. Y es consciente de que una sociedad como la española, con una juventud entusiasta y unos profesionales perfectamente preparados, con un potencial humano como pocas veces hemos poseído en nuestra Historia, va a permitirnos conquistar el lugar que nos corresponde en el concierto de las naciones.

La Corona espera que los intereses de España en el exterior se defiendan por encima de las opciones concretas de cada partido, porque sólo la unión de todas las fuerzas políticas y sociales nos permitirá realizar con éxito en la acción exterior las aspiraciones nacionales.

Señores Diputados y Senadores:

La consecución de todos estos fines depende de una manera directa del rigor y del entusiasmo que, sin duda, pondrán en el ejercicio de las funciones y los deberes que el pueblo español les ha encomendado, buscando una sociedad más igual, desprovista de privilegios, justa y en progreso constante.

España y el mundo miran hoy a estas Cortes. Estoy convencido, pues conozco la sinceridad de los ideales de sus miembros, que el sentimiento de esperanza con que nuestro pueblo confía en los resultados de las tareas no se verá decepcionado. Sé perfectamente que estas Cortes van a dar ejemplo al país de austeridad, de entrega y de eficacia en su labor. En esa ilusionante tarea no les faltará nunca el estímulo y el impulso de la Corona. Yo pido a Dios que me ayude siempre a cumplir con mi deber en el servicio de España.

Los valores y las virtudes que los españoles han puesto de manifiesto; la esforzada entrega de sus representantes al quehacer político; la labor de nuestras Instituciones; la lealtad y disciplina de nuestras Fuerzas Armadas y, en fin, el patriotismo de todos, nos permiten afrontar con entereza y optimismo los problemas del presente y confiar en un futuro de paz y libertad.

Con esos propósitos, con esa esperanza y con esa ilusión, queda abierta la Legislatura.

5.2. DISCURSO ANTE LAS CORTES GENERALES, 27 DE DICIEMBRE DE 1978 ¹

Señoras y señores Diputados, señoras y señores Senadores:

Como expresión de los momentos históricos que estamos viviendo, y cuando acabo de sancionar, como Rey de España, la Constitución aprobada por las Cortes y ratificada por el pueblo español, quiero que mis palabras, breves y sencillas, sean ante todo de agradecimiento hacia los miembros y grupos de estas Cámaras que han elaborado la norma fundamental por la que ha de regirse nuestra convivencia democrática.

Y para proyectar hacia el futuro este sentimiento de gratitud por la labor realizada, formulo mi más sincero deseo de que todas las fuerzas políticas vean cumplidas cuantas esperanzas han depositado en el texto constitucional, a la vez que confío en su buena voluntad para aceptar y ejercer la responsabilidad que en su aplicación les corresponde.

Mi saludo, también, al Gobierno de la Nación, a la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, a la Junta de Jefes de Estado Mayor, a las representaciones de los Altos Organismos e Instituciones del Estado, así como a las religiosas y del Cuerpo Diplomático que hoy se encuentran aquí.

En todos ellos quisiera significar el reconocimiento hacia las distintas Instituciones que, de una u otra forma, han contribuido a esta empresa colectiva que ahora culmina, y concretar el mensaje de paz y solidaridad de los españoles hacia las demás naciones de la Tierra.

Y gracias, por fin, al pueblo español, verdadero artífice de la realidad patria, representado por

¹ Precede a la Constitución Española, BOE.

las distintas fuerzas parlamentarias, y que ha manifestado en el referéndum su voluntad de apoyo a una Constitución que a todos debe regirnos y todos debemos acatar.

Con ella se recoge la aspiración de la Corona, de que la voluntad de nuestro pueblo quedara rotundamente expresada. Y, en consecuencia, al ser una Constitución de todos y para todos, es también la Constitución del Rey de todos los españoles.

Si ya en el mismo instante de ser proclamado como Rey señalé mi propósito de considerarme el primero de los españoles a la hora de lograr un futuro basado en una efectiva concordia nacional, hoy no puedo dejar de hacer patente mi satisfacción al comprobar cómo todos han sabido armonizar sus respectivos proyectos para que se hiciera posible el entendimiento básico entre los principales sectores políticos del país.

Pienso que este hecho constituye el mejor aval para que España inicie un nuevo período de grandeza.

Y hoy, como Rey de España y símbolo de la unidad y permanencia del Estado, al sancionar la Constitución y mandar a todos que la cumplan, expreso ante el pueblo español, titular de la soberanía nacional, mi decidida voluntad de acatarla y servirla.

Importante es el paso que acabamos de dar en la evolución política que entre todos estamos llevando a cabo. Importante es la aprobación de una Ley básica como la que hoy he sancionado y que constituye el marco jurídico de nuestra vida común; pero pensemos que la ruta que nos aguarda no será cómoda ni fácil, y que, al recoger el fruto de la etapa que se cierra, debemos abrigar también la ilusión de no desfallecer en nuestro empeño, el propósito de no ceder terreno al desánimo y la seguridad de mantener el pulso necesario para sortear escollos y dificultades.

Si hemos acertado en lo principal y lo decisivo, no debemos consentir que diferencias de matiz o inconvenientes momentáneos debiliten nuestra firme confianza en España y en la capacidad de los españoles para profundizar en los surcos de la libertad y recoger una abundante cosecha de justicia y de bienestar.

Porque si los españoles sin excepción sabemos sacrificar lo que sea preciso de nuestras opiniones para armonizarlas con las de los otros; si acertamos a combinar el ejercicio de nuestros derechos con los derechos que a los demás corresponde ejercer; si postergamos nuestros egoísmos y personalismos a la consecución del bien común, conseguiremos desterrar para siempre las divergencias irreconciliables, el rencor, el odio y la violencia, y lograremos una España unida en sus deseos de paz y de armonía.

De acuerdo con estos propósitos, la Monarquía, que como Institución integradora debe estar por encima de discrepancias circunstanciales y de accesorias diferencias, procurará en todo momento evitarlas o conjugarlas para extraer el principio común y supremo que a todos debe impulsarnos: lograr el bien de España.

Los pueblos de España tienen planteadas grandes demandas en el orden del reconocimiento de sus propias peculiaridades, del trabajo, de la vida familiar, de la cultura y la igualdad efectiva de las oportunidades en el ejercicio cotidiano de la libertad.

A todo ello hemos de consagrar nuestros esfuerzos en el tiempo que se avecina.

Intimamente identificados con el pueblo, siempre cerca de él, en contacto directo con sus preocupaciones y urgencias, podremos garantizar para el futuro el orden social justo a que todos aspiramos.

Al reiterar a todos mi agradecimiento y mi satisfacción, quiero terminar expresando el orgullo que siento por estar al frente de los españoles en estos tiempos decisivos en que nuestras miradas deben dirigirse al porvenir con fe, con optimismo, con decisión y valentía, con la más ilusionada de las esperanzas.

El día de mi proclamación tuve ocasión de decir que «el Rey es el primer español obligado a cumplir con su deber».

Por eso repito ahora que todo mi tiempo y todas las acciones de mi voluntad estarán dirigidas a este honroso deber que es el servicio de mi Patria.

5.3. MENSAJE INAUGURAL A LAS CORTES CONSTITUCIONALES EN LA PRIMERA LEGISLATURA, PRONUNCIADO ANTE EL PLENO EL 9 DE MAYO DE 1979¹

Señor Presidente del Congreso de los Diputados,
Señor Presidente del Senado,
Señoras y señores Diputados y Senadores:

Al iniciarse la primera legislatura en el marco de la nueva Constitución, les dirijo un saludo lleno de esperanza.

La voluntad popular les ha convertido en los legítimos representantes del pueblo español, pero les ha hecho también depositarios de las aspiraciones de nuestra sociedad y de un fecundo proyecto de convivencia.

El objetivo esencial de la anterior legislatura fue consolidar un sistema político libre, dentro del cual tuvieran cabida todos los españoles. Hoy deseo sinceramente que estas dos Cámaras puedan acometer la decisiva tarea histórica de lograr para nuestros ciudadanos la consecución efectiva de los niveles de dignidad y de justicia, de libertad y de paz que son en nuestro tiempo condición esencial de la democracia.

Como Rey de España me he sentido siempre el primer español a la hora de cumplir los deberes que me corresponden, y de manera muy especial el de guardar y hacer guardar la Constitución. Me siento, por tanto, totalmente identificado con los objetivos de progreso que configuran la existencia de un Estado social y democrático de derecho y espero sinceramente que ustedes, al interpretar el mandato que han recibido, se esfuercen en ir alcanzando paso a paso los objetivos definidos en el propio texto constitucional.

Pero esto, con ser mucho, no lo es todo, porque sabemos que la Historia no se da, sino que se hace, creemos que la Constitución no puede limitarse a ser, sino que consiste en actuar; no encierra en una fórmula ritual el pasado, sino que dinamiza el presente en una tensión constante que lo convierte en el germen de un futuro vivo y no solamente utópico.

Por esta causa la Constitución tiene menos significado como cierre de una etapa histórica excepcional, que como punto de partida de una labor permanentemente renovada para modernizar el Estado, reformar la sociedad e impulsar la acomodación de las instituciones, de las leyes, de las estructuras económicas y de las normas sociales a las exigencias de una Nación de tradición gloriosa, pero también joven y dinámica como es España.

Y es precisamente en la salvaguardia de lo que de permanente e incuestionable existe en el legado histórico de nuestra Patria —sin merma de la necesidad de renovar, de modernizar y de amparar derechos y deseos, que nuestro pueblo reclama con tenacidad— donde reside el gran esfuerzo que se nos ha exigido a las actuales generaciones. Un esfuerzo de creatividad, de imaginación, de equilibrio, que puede hacer de nuestra democracia un punto de referencia a la hora de medir la capacidad de rejuvenecimiento de una Nación que se apresta a decidir su porvenir.

Por todo ello, la importancia del trabajo que estas Cámaras asumen en el presente momento histórico es realmente inmensa. Pero no es menos importante la labor que ha de realizarse para que el Parlamento sea el indicador que mida el prestigio y el arraigo popular de la democracia, para que la sintonía con la calle, con cada plaza de cada pueblo de España no se pierda nunca. A ustedes, precisamente por ser representantes del pueblo español, les corresponde recoger la voz de los sectores de la opinión pública, defender los diversos intereses y tratar de conciliar los distintos enfoques y puntos de vista, porque sólo así pueden sustituirse las ineludibles tensiones de una sociedad viva por un propósito de conciliación y avenencia que garantice en todo caso el predominio del interés general sobre las posiciones individuales o de los grupos considerados aisladamente.

El desarrollo constitucional es, lógicamente, dentro del calendario de prioridades que tienen ante sí el Congreso y el Senado, el capítulo más importante de su actividad; una actividad claramente dirigida a cumplir los deseos de nuestro pueblo y promover el bien de cuantos integramos España.

Por eso este empeño, en la medida que no es una imposición de unos españoles sobre otros, sino fruto de un código de valores compartido por todos y fiel reflejo de un profundo sentimiento de solidaridad, tiene que ser fundamento de un orden social asentado en el respeto a todas las ideas y en el que la unidad indestructible de la Patria sea el resultado de la armónica convivencia de las ideologías y del vigor y expresión legítima de los diversos pueblos de España.

Creo que el trabajo de estas Cortes, al plasmar el sistema jurídico de organización de la libertad

¹ *Mensajes de la Corona*, Madrid, Presidencia del Gobierno, Colección Informe núm. 25, 1979.

y el efectivo ejercicio de los derechos dentro del marco de la Constitución, puede contribuir también muy seriamente a que la paz no se vea alterada, devolviendo a todos la confianza y cerrando de manera definitiva toda apelación a la violencia y todo riesgo de agredir por medio de la fuerza la pacífica convivencia española.

Somos conscientes de que la paz se fundamenta en el respeto al derecho ajeno, y ha de ser en el reconocimiento de los derechos de todos —personas, pueblos, lenguas y culturas— donde la paz de España ha de encontrar la mejor defensa frente a unas provocaciones crueles, arbitrarias, sin posible justificación y que producen dolor y decepción en muchas familias y llenan de preocupación y tristeza la gran casa de todos.

Les pido que tengan siempre presente que las Cortes Generales, como corazón político de la vida del país, serán la gran tribuna desde la que descenderá sobre el alma del pueblo el ejemplo de la conducta ciudadana, y que no regateen esfuerzos ni sacrificios en todo aquello que pueda redundar en la definitiva extirpación de esta deplorable plaga de las sociedades modernas que es la agresión terrorista.

En la condición de árbitro y moderador que me confiere la Monarquía que encarno, he de resaltar la necesidad de tener siempre presente que la paz y el orden son elementos muy importantes para el mantenimiento sin deterioros de la verdadera libertad democrática, una libertad que es el preciado bien a que los hombres aspiramos y a cuya plena consecución dirigimos nuestros esfuerzos, y no puede haber libertad sin orden, sin seguridad ciudadana, sin respeto a la ley, sin reconocimiento y aplicación rigurosa de los derechos humanos, pero pensando siempre en estos derechos humanos con un carácter de generalidad que a todos afecta, porque su observancia significa tanto tratar con la consideración que estos derechos suponen a los que caen en la desgracia de apartarse del cumplimiento de las leyes, como respetar los mismos derechos humanos de quienes son víctimas de aquel incumplimiento por parte de los demás.

Es evidente que vivir en democracia y libertad comporta un mayor grado de responsabilidad individual y colectiva. Por ello es preciso que nos esforcemos todos en exigir y exigirnos, cada uno desde su puesto, esas responsabilidades que nos honran y nos comprometen.

Estamos inmersos en un mundo sometido a los más grandes traumas de carácter político, social y económico. Por ello resulta imprescindible el llamamiento a la cordura, a la serenidad y, sobre todo, a ese sentimiento de concordia que en modo alguno debe escucharse como un vocablo retórico, porque alude, sencillamente, a una realidad vital.

Tengamos clara la conciencia de la importancia de estos problemas y de la necesidad de resolverlos en un ambiente de orden y de normalidad, con el mejor espíritu de colaboración y de sacrificio.

Señoras y señores Diputados y Senadores: la consecución de los objetivos que los españoles desean ver cubiertos en los próximos años exige el esfuerzo y la colaboración de todos.

Sería vano pretender que la democracia consiste en una delegación de responsabilidades a partir de la cual es legítima la indiferencia o la falta de participación ciudadana.

El compromiso del pueblo con las instituciones y de éstas con el pueblo mismo debe descansar en un contacto permanente, en una transparencia absoluta y en una información objetiva que ayude a comprender las posiciones de las distintas partes y eleve el grado de control social sobre los distintos centros de poder. Y quienes han hecho de su dedicación a la política razón de ser de sus vidas son los que más han de desear esta evolución.

Sabemos que los hombres hacen las leyes, pero son las instituciones las que aseguran su vigencia. Ellas prolongan en el tiempo las vidas y los afanes de los individuos y van más allá incluso de los propios hombres que en un determinado momento histórico las encarnan. Esta es la auténtica garantía de nuestro futuro, y en esa esperanza queda abierta la presente legislatura.

En anterior ocasión dije a nuestros parlamentarios que España y el mundo miraban hacia estas Cortes. Yo me he honrado en señalar que la admiración con la que una y otro han observado el período constituyente, es el mejor aval para creer que también ahora el Parlamento sabrá ser fiel a la tarea que le aguarda.

Tampoco en esta nueva singladura les faltará el estímulo y el apoyo de la Corona, porque el sentido último de la Monarquía es la unidad y la paz de España, y el trabajo de todos ustedes va a contribuir decisivamente a que alcancemos este futuro de libertad y progreso sobre el que se asienta la verdadera paz.

Para desarrollar y vivir una democracia que sea obra de todos, para lograr el bienestar y la seguridad a que se aspira en cada familia y a la que tienen derecho todos los ciudadanos, dirijo al pueblo español, a través de ustedes que lo representan, un mensaje de confianza en el porvenir y les convoco al trabajo y al cumplimiento del deber como forma de solidaridad y de patriotismo exigente y crítico.

Cuando nos asaltan complicaciones de todo tipo en momentos difíciles, la abnegación y la fe en

sus propias fuerzas, de las que siempre han hecho gala los españoles, contienen la garantía de que nada logrará apartar a nuestra Patria del camino que le reserva la Historia.

Queda abierta la legislatura.

5.4. MENSAJE A LAS CORTES GENERALES EN LA APERTURA DE LA LEGISLATURA, PRONUNCIADO ANTE EL PLENO, EL 25 DE NOVIEMBRE DE 1982 ¹

Señor Presidente del Congreso de los Diputados,
Señor Presidente del Senado,
Señor Presidente y señores Ministros del Gobierno en funciones,
Señoras y señores Diputados y Senadores:

Al inaugurar una nueva legislatura de las Cortes Generales, en este acto solemne de alta significación democrática, quiero que mis primeras palabras contengan un saludo a todo nuestro pueblo, dirigido a través de sus legítimos representantes, que hoy os reunís por vez primera para comenzar a cumplir el mandato libre y pacífico de los españoles.

Tengo la impresión en este momento, como depositario de las funciones constitucionales de la Corona, que es el pueblo español, el sereno, sufrido, ejemplar y magnífico pueblo español, al que hemos de servir con total entrega, el que está aquí junto a todos nosotros, el que ostenta con absoluto derecho el máximo protagonismo de este acontecimiento.

Sois, por ello, vosotros, titulares de la política, en la acepción más profunda y clásica que a la política puede darse —arte y tarea sublime que abraza a cuanto puede influir en la prosperidad de los pueblos—, los que habéis de traducir en leyes positivas y eficaces las esperanzas de nuestros compatriotas y el encargo de ellos recibido.

Como ya he señalado en ocasiones anteriores, la democracia se sustenta medularmente en la labor que tenéis encomendada.

Vuestro poder es abierto, testimonial y complejo. No puede permitirse ni un desfallecimiento, ni una vacilación. En él descansa la estabilidad pública y por él se encauza la consecución de los objetivos de permanencia y fortaleza del Estado.

Por eso, si la construcción de la democracia y la consolidación del sistema de derecho que ha asumido con decisión y entrega el pueblo español, han de hacerse sin precipitaciones ni demoras, a estas Cámaras corresponde atemperar el ritmo, armonizar los problemas y las soluciones, establecer en la legalidad lo más conveniente para conseguir la convivencia en común.

Pienso que tenemos motivos para estar agradecidos y satisfechos por la forma ordenada, libre y pacífica en que se ha manifestado en amplia proporción la voluntad de los españoles durante las elecciones generales que han dado lugar a la constitución de estas Cámaras. Es una muestra de que en la conciencia del pueblo se ha abierto camino la idea de que es necesario participar decididamente en la actividad política, que ha de ejercerse en bien de la comunidad, para conseguir una existencia en paz y en libertad.

Pero es también ocasión para adoptar el propósito de responder a esa manifestación explícita y hacerse digno de la confianza recibida. Es la ocasión para invocar la necesidad de practicar día a día, hora a hora, en el proceso reglamentado de la tarea que a las Cortes compete, la virtud suprema de toda política, que es la prudencia.

Sin ella —como equilibrio de la sabiduría y el sentimiento— no serían posibles las leyes que necesitamos.

Yo os pido que la apliquéis sin vacilación en estas Cortes Generales que se abren en un momento crucial de nuestra historia.

La fina sensibilidad del pueblo español le permite juzgar comportamientos, rechazar errores o corresponder favorablemente a los aciertos. No admite que los intereses personales prevalezcan sobre los colectivos, y sabe distinguir perfectamente lo fundamental de lo secundario o accesorio.

Tengamos presente que en el ordenamiento que ese pueblo ha elegido, existe la posibilidad de

¹ *Mensajes de la Corona*, Madrid, Presidencia del Gobierno. Colección Informe, núm. 40, 1982.

reflejar libremente la opinión, como premio o como sanción de conductas, como desánimo y rechazo o como esperanza y fe sobre futuras maneras de proceder.

Hagámonos todos dignos de su confianza y esforcémonos en resolver de acuerdo los problemas más graves y de mayor generalidad. Porque también el pueblo sabe percibir los objetivos importantes sobre los que puede existir una amplia coincidencia; las grandes cuestiones que todos hemos de estar de acuerdo en intentar resolver unidos; los valores inmutables en cuyo reconocimiento existe unanimidad de opinión.

Os manifiesto abiertamente que tengo una gran fe en nuestro porvenir.

De la dedicación total y sincera al servicio del bien común que habéis de ejercer aquí, ha de salir bienestar para los ciudadanos, vigor para el Estado que sostiene nuestra vitalidad histórica, y claridad ante el futuro.

Pienso que iniciamos la normalización de ese futuro. Que ha sido evidente la decisión del pueblo español al manifestar que no pueden prevalecer jamás los deseos de una minoría, apoyada en la fuerza, sobre la voluntad de la mayoría de los ciudadanos libre y pacíficamente expresada.

Ha llegado el momento de que consolidemos lo hasta ahora conseguido y sigamos avanzando con firmeza y seguridad por el camino de la normalización de nuestro Estado de Derecho. De que aprendamos a vivir en paz, sin odios ni rencores, reconociendo la libertad de los demás, como garantía y limitación a un tiempo de nuestra propia libertad.

Debemos entre todos robustecer el concepto del Estado, de su permanencia y de su funcionamiento por encima de las vicisitudes que constituyen precisamente un elemento consolidador del propio Estado.

Los relevos políticos, decididos por el pueblo, son actos normales en la esencia de la democracia, que sirven precisamente para fomentar la adhesión a ese sentido de permanencia del Estado, de obediencia a sus normas, de observancia de un ordenamiento que no se altera, sino que se confirma, con las alternativas que se adoptan y con la labor que los designados realizan en el cumplimiento de su alta misión.

Es preciso inculcar en todos el respeto a las leyes, el interés en la defensa del concepto del Estado, sea cual sea la opción política que en un momento dado y para un determinado período haya elegido el pueblo español al manifestar su voluntad.

Yo estoy seguro, en este sentido, de que la legislación hoy iniciada, va a trabajar sobre estos propósitos generosos y amplios a los que tiene derecho nuestro pueblo.

Vuestra representatividad ha sido lograda en unas elecciones que constituyen un modelo de participación, de orden y libertad.

La sosegada y serena celebración del triunfo, al que hay que responder con el acierto; el comprensivo reconocimiento de la derrota, que puede servir de estímulo a nuevos empeños, sin olvidar el mérito de quienes contribuyeron a realizar con fortuna en la etapa pasada el difícil momento de la transición; la colaboración sincera y eficaz entre los equipos que han de sustituirse en un relevo al que la radicalidad no debe restar normalidad, son circunstancias que abren ante todos nosotros y ante España en general una luz de ilusión, de continuidad y de esperanza por la que os felicito y me felicito; por la que felicito sobre todo al pueblo español.

En esta alta institución se contiene una de las bases para consolidar la democracia.

La más atractiva y prestigiosa función de los partidos políticos es precisamente trabajar, desde su fuerza representativa, por el interés nacional y el robustecimiento del Estado. A través de esta labor y mirando a ese alto fin, se robustecen los propios partidos políticos mucho más que si se atiende al exclusivo robustecimiento de éstos.

Porque aquel interés nacional tiene su objetivo más dinámico en asegurar la permanencia de un Estado sólido y coherente; en la cimentación de una arquitectura jurídica que resguarde a la Patria, que proteja a los hombres y mujeres que constituyen su fuerza y su clamor, contra cualquier debilitamiento del ser nacional.

Nuestra democracia, el proyecto de vida que se ha hecho, en la libertad y en el respeto a los demás, ha de sostenerse, por tanto, en los pilares de un Estado firme, cuya modelación y organización le proporcione fortaleza y solidez.

Un Estado permanente, a salvo de los avatares que necesariamente genera la política. De contextura inquebrantable, de coherencia creativa, que ampare la marcha de las Instituciones y, recíprocamente, que las Instituciones amparen la marcha de aquél hacia esos objetivos de plenitud histórica que con ahínco y sin ninguna vacilación estimula la Corona.

Necesitamos que la continuidad, operatividad e integridad del Estado asegure por su propia naturaleza los resortes de la democracia. Que sea su garantía y su sostén. Porque la posibilidad de realizar cada día nuestros ideales de libertad, ya irrenunciables, no sería efectiva sin ese Estado siempre digno de respeto, defendido por todos y a cubierto de contingencias y relevos.

La grandeza y servidumbre del sistema consiste en el acuerdo compartido por la sociedad y sus representantes; en la colaboración de las Instituciones para la consolidación y fortaleza del Estado; en la entrega de las Fuerzas Armadas y las de Seguridad a la defensa del orden que la Constitución establece y de la realidad política que en cada período origine su aplicación; en la dedicación de los funcionarios y el esfuerzo de cuantos rinden su trabajo en las distintas esferas; en la actuación seria y responsable de los medios de comunicación; en el interés de todos por sostener el bastidor y el tejido precioso sobre el que se dibuja y cobra vida, en una labor continua y continuadora, la convivencia de hoy y del futuro.

La referencia a ese marco indiscutible que afirme la seguridad y el crecimiento de la vida democrática institucional, es la gran tarea que os corresponde.

Estáis comprometidos —estamos comprometidos— en esa gran empresa. Desde ella será posible lograr la gran política nacional que demanda nuestro tiempo y contra la que no pueden prevalecer las amenazas de un mundo a veces trastornado, ni la locura febril de los grupos que se apoyan en una violencia incomprensible y trágica.

El terrorismo oscurece nuestra vida en común con la confusión, el dolor y la sangre.

Se ha cebado con monstruosa y preferente delectación en las Fuerzas Armadas y en las de Seguridad, cuyo núcleo fundamental y decisivo —el que les da carácter— yo os digo, y lo digo emocionadamente, ha hecho siempre honor a su profesión de disciplina y sacrificio, y con su leal sumisión al poder legítimo, honra también a la sociedad y a la Nación a la que pertenece.

Soportar la inmolación absurda y cobarde de los compañeros más queridos, y soportarla con las armas en la mano, en mutismo glorioso, es una de las páginas más hermosas que haya escrito jamás en el mundo el espíritu castrense.

Se equivoca por completo quien piense, quien insinúe o declare con torpe malicia, que las Fuerzas Armadas, polo opuesto del terrorismo, podrían terminar con él radicalmente, suspendiendo o modificando el Estado de Derecho. Esa es exactamente, como de sobra sabemos, la jugada maestra que pretende el terror.

Y aprovechar sombríamente el dolor del soldado para incitarle a transgredir el principio en función del cual es un soldado, equivale a querer traspasar a su voluntad el mismo mecanismo, ciego y despótico, que mueve al terrorista.

Los Ejércitos, las Fuerzas de Seguridad, con su profundo sentido patriótico, constituyen en su conjunto el guardián firme y honrado del Estado de Derecho, frente al terrorismo y frente a cualquier agresor.

Desde aquí les expreso hoy mi admiración, mi respeto y mi reconocimiento.

Señoras y señores Diputados,
Señoras y Señores Senadores:

Al iniciarse esta nueva etapa en la vida de las Cortes Generales, quiero agradecer sus desvelos y sus trabajos a cuantos colaboraron en las tareas de las anteriores Cámaras y hasta sufrieron dentro de estas paredes el ataque de la violencia.

Es una satisfacción para mí abrir esta legislatura que sin duda va a ser plural en iniciativas y resultados. Y de la que el pueblo español, con serena impaciencia, espera un servicio inaplazable para progresar en todos los órdenes y conseguir el robustecimiento de su tranquilidad.

Vuestra tarea consiste, precisamente, en dar cauce propicio al desafío que como pueblo nos hacen las circunstancias.

Es necesario un concierto total de voluntades libres, coherentes y agrupadas, para obtener fuerza política. Un concierto simultáneo de ideas, de proyectos y de realizaciones.

De esa inmensa fecundidad; de ese constante imaginar, proyectar y realizar; de ese esfuerzo de todos por asegurar el presente y crear el futuro; de la vehemencia con la que chocan las opiniones y se manifiestan, no se desprende desorden ni guerra social. Es tan sólo el ejercicio de la libertad.

Yo os pido que, en la conjunción ordenada de las discrepancias parlamentarias, respondáis cada uno, en la medida precisa, a este reto de construir una Nación cada vez más próspera, que, con la ayuda de Dios, hemos de legar, como un tesoro, pero también como una responsabilidad y un riesgo, como una honrosa carga, a nuestros hijos.

A vosotros corresponde devolver al pueblo con leyes justas, oportunas, integradoras y prudentes, la confianza que él ha depositado en las Cortes Generales.

En la demanda de esa gran tarea, declaro abierta la legislatura.

6. REGULACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

6.1. LEY 21/1976, DE 14 DE JUNIO, SOBRE EL DERECHO DE ASOCIACION POLITICA ¹

El principio de autolimitación y delimitación coordinada, elemento medular de todo Estado de derecho, exige que el ejercicio de cada uno de los derechos y libertades, civiles y políticos, consagrados por el ordenamiento jurídico, sea objeto de una regulación clara y precisa, ya que únicamente un deslinde nítido de su campo de acción, sin artificios ni reservas de poder por parte del Estado, garantiza efectiva y suficientemente el ejercicio normal y democrático de tales derechos y de tales libertades.

Dentro de nuestro marco institucional, el derecho de libre asociación para fines lícitos es reconocido y declarado con toda firmeza por el artículo dieciséis del Fuero de los Españoles. El desarrollo institucional y normativo de esta libertad así proclamada se hace hoy especialmente necesario en el plano de la acción política, campo de singular trascendencia para el Estado y la comunidad toda, y cuya misma naturaleza, como nos lo muestra la realidad, reclama una participación activa, libre e institucionalizada de todos los grupos que encarnan distintos programas, actitudes ideológicas, aspiraciones y creencias existentes en la sociedad española actual en torno a las cuestiones relativas a la organización, gestión y administración de la cosa pública y, en general, a la actividad política.

Para atender al imperativo jurídico de garantizar debidamente su libre y efectivo ejercicio, la presente Ley viene a regular el derecho de asociación política con criterios amplios y flexibles, pero también precisos, pretendiendo una adecuada coordinación entre los principios de organización, libertad y eficacia. En tal sentido, el ejercicio de este derecho no encontrará otras limitaciones que las exigibles en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, del orden público constitucional y del respeto a los derechos y libertades de todos los ciudadanos, proscribiéndose tan sólo, en consecuencia, aquellas asociaciones que estén tipificadas como ilícitas en el Código Penal. Así pues, más que de una descalificación legal, se trata, en definitiva, de sancionar una realidad de autoexclusión por parte de aquellos grupos políticos que pretendan plasmar la libertad de asociación en actividades y procedimientos calificables de delictivos, según el Derecho común. La enunciación de los fines de las asociaciones políticas que ofrece el texto legal muestra la inequívoca trascendencia de las actuaciones previstas como propias y legítimas, así como el amplísimo marco de participación, en que tal actuación pueda proyectarse.

La Ley establece un proceso de constitución de asociaciones políticas en el que, junto a la simplificación y agilización máxima de los trámites administrativos, resaltan a su vez: la absoluta libertad en cuanto a composición de la base asociativa, la determinación de un sistema de previa comunicación e inscripción registral, la garantía de que una denegación de reconocimiento sólo pueda fundamentarse en criterios objetivos (siendo, en todo caso, recurrible ante una instancia jurisdiccional) y la consagración de un régimen de abierta autonomía, en lo relativo a programas políticos y normativa estatutaria de las asociaciones, materias estas últimas en las que la Ley se limita a exigir aquella claridad indispensable que asegure tanto el carácter libre y consciente de la adhesión de los asociados como la índole netamente democrática de las normas que rijan las estructuras de gestión y administración de los organismos asociativos. Por otra parte, y como consecuencia del resuelto respeto a la autonomía de las asociaciones que regula la Ley, en materia de denominaciones, sólo prescribe que

¹ La Ley 21/1976 fue revisada parcialmente por el Real Decreto-Ley 12/1977 de 8 de febrero. El Objetivo de este Real Decreto fue potenciar la garantía judicial del ejercicio del derecho de asociación. En este sentido, la norma señalaba que introducía dos modificaciones esenciales: «Por una parte, se reestructura el mecanismo de constitución de Asociaciones políticas, bajo el principio de libertad, remitiendo a la decisión judicial la aplicación de los límites legales; y, por otra se reordena el sistema de sanciones, sobre la base del mismo criterio de garantía judicial y en aras de una mayor perfección técnica».

Las asociaciones políticas que podían constituirse en virtud de la Ley 21/1976 entran en colisión con algunas disposiciones del Código Penal. Para eliminar este problema la Ley 23/1976 de 19 de julio modificó determinados artículos del Código Penal relativos a los derechos de reunión, asociación, expresión de ideas y libertad de trabajo. Concretamente esta Ley modificó los siguientes artículos del Código Penal: 132, 166, 171, 172, 174, 175, 251, 252, 253 y 496. Asimismo derogó los artículos 173 y 268 (bis). Posteriormente la Ley Orgánica 4/80, de 21 de mayo, introdujo nuevas reformas en el Código Penal. Los artículos modificados e introducidos por esta última Ley fueron: 165, 165 (bis), 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 195, 268, 566. También derogó los artículos 165 bis.a), 251, 252 y 253, y, se suprimió la rúbrica del capítulo xi del Título II del libro II del mismo Código.

éstas sirvan para identificar y distinguir unas entidades de otras y que no sean contrarias al ordenamiento institucional. Quiere ello decir que los grupos, asociaciones o partidos políticos que se constituyan al amparo de la presente Ley serán genéricamente asociaciones políticas, pudiendo autodenominarse específicamente según la forma que consideren más oportuna, sin más limitaciones que las señaladas.

Idénticos criterios de libertad y autonomía han determinado la ausencia de requisitos legales en cuanto al número de asociados y a la concreta organización y distribución territorial de las asociaciones, y configurado, con la amplitud que se les reconoce, el derecho a formar federaciones, a cualquier nivel territorial, sin detrimento de la respectiva personalidad de las asociaciones que se federen, así como a establecer coaliciones con fines determinados que, por su carácter circunstancial, no habrán de implicar la creación de nuevas Entidades asociativas.

Ha constituido especial preocupación de la Ley la transparencia y la máxima limpieza en lo que se refiere al régimen económico-patrimonial de las asociaciones políticas, con el fin de evitar, en defensa de la sociedad, del Estado y de la propia libertad de asociación, que se desvirtúen sus auténticos objetivos políticos, y que sean convertidos en meros instrumentos de grupos económicos o sirvan a finalidades ideológico-políticas que escapen a la voluntad y a los intereses de la comunidad política española.

En materias tan delicadas y de tanta trascendencia práctica como son las relativas a responsabilidades y sanciones, exigibles y aplicables a las asociaciones, de cuyo tratamiento es obvio que depende en buena parte el carácter democrático de la regulación que nos ocupa, la Ley atribuye a una Sala del Tribunal Supremo, con la composición común de estas Salas, la competencia para la imposición de las sanciones más graves de suspensión y disolución, aplicables sólo cuando las asociaciones realicen actividades que determinen su ilicitud conforme al artículo primero, lo que supone una nueva remisión al Código Penal, o cuando reciban fondos procedentes del extranjero o de Entidades o personas extranjeras; de ese modo, la potestad sancionadora del Gobierno queda reducida a la imposición de multas, que son, en todo caso, recurribles ante la mencionada Sala del Tribunal Supremo; estos principios componen todo un sistema institucional equilibrado y democrático, de salvaguardia del ejercicio libre y normal del derecho de asociación política.

Se inspira, pues, la presente Ley en un escrupuloso respeto hacia la realidad del pluralismo político, cuyo reconocimiento fundamenta la regulación de aquel derecho y que no puede ser desvirtuado por el intento de adscribir las asociaciones políticas a prefijados esquemas doctrinales e ideológicos. Por lo cual, siempre que su actuación se produzca respetando el ordenamiento constitucional y las formas y procedimientos democráticos, los grupos, asociaciones o partidos políticos que nazcan o se acojan al amparo de la presente Ley tendrán garantizada la participación, en régimen de libertad, justicia e igualdad, en la siempre renovada tarea colectiva de construir una España más justa, libre y democrática.

En su virtud, y de conformidad con la Ley aprobada por las Cortes Españolas, vengo en sancionar:

Artículo primero. *Ambito y fines*

Uno. El derecho a asociarse libremente para fines lícitos, reconocido en el artículo dieciséis del Fuero de los Españoles, se ejercerá, en cuanto tenga por objeto la acción política, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley.

Dos. Las asociaciones que se constituyan a tal efecto tendrán como fines esenciales contribuir democráticamente a la determinación de la política nacional y a la formación de la voluntad política de los ciudadanos, así como promover su participación en las instituciones representativas de carácter político mediante la formulación de programas, la presentación y apoyo de candidatos en las correspondientes elecciones y la realización de cualquier otra actividad necesaria para el cumplimiento de aquellos fines.

Tres. Las asociaciones conformarán su actuación a las Leyes Fundamentales del Reino y, en particular, a los principios de respeto a la soberanía, unidad, integridad, independencia y seguridad de la nación y a la libertad de los ciudadanos.

Cuatro. Son asociaciones ilícitas las tipificadas como tales en el Código Penal.

Artículo segundo. *Promoción y constitución*

Uno. Podrán promover asociaciones políticas todos los españoles mayores de edad que estén en el pleno uso de sus derechos civiles y políticos.

Dos. La constitución de una asociación acogida a la presente Ley requerirá la previa comunicación al Ministerio de la Gobernación, a la que se acompañarán los siguientes documentos:

- a) Acta notarial constitutiva de la Comisión promotora de la asociación con la relación nominal de sus miembros y datos personales de identificación de los mismos.
- b) Declaración programática de la asociación y Estatutos por los que habrá de regirse.
- c) Declaración de acatamiento al ordenamiento constitucional y compromiso de ajustar su actuación y organización interna a las formas y procedimientos democráticos.

Tres. En el plazo máximo de dos meses, el Gobierno, a propuesta del Ministerio de la Gobernación, procederá a inscribir la asociación en el Registro que se crea a tal efecto o denegará su inscripción en resolución motivada que podrá ser impugnada ante la Sala del Tribunal Supremo prevista en el artículo octavo.

Si la documentación presentada adoleciese de algún defecto formal, el Ministerio de la Gobernación concederá a la Comisión promotora un plazo para su subsanación que no excederá de quince días bajo advertencia de archivo en caso de incumplimiento.

Sólo podrá dictarse resolución denegatoria cuando de los datos y documentos obrantes en el expediente se desprenda objetivamente la ilicitud de la asociación conforme a lo dispuesto en el artículo primero o cuando exista infracción de los preceptos de esta Ley.

Cuatro. La inscripción determina la adquisición de la personalidad jurídica por la asociación, la cual habrá de proceder, en el plazo máximo de dos meses, a la elección de sus órganos de representación, gobierno y administración según sus Estatutos, dando cuenta de sus resultados al Registro de Asociaciones Políticas.

Artículo tercero. *Declaración programática y Estatutos*

Uno. La declaración programática a la que hace referencia el artículo segundo, dos, de la presente Ley, deberá precisar las directrices y objetivos políticos de la asociación.

Dos. Los Estatutos regularán al menos los siguientes extremos:

- a) Fines de la asociación.
- b) Denominación, que no podrá coincidir o inducir a confusión con la de otras asociaciones ya constituidas. No podrán emplearse denominaciones, emblemas o símbolos que sean contrarios al ordenamiento institucional.
- c) Domicilio social.
- d) Organos de representación, gobierno y administración, determinándose su composición, procedimiento de elección de sus componentes y atribuciones. La Asamblea General será el órgano supremo de la asociación política y estará constituida por el conjunto de los asociados, que podrán actuar directamente o por medio de compromisarios.
- e) Procedimiento de admisión de asociados. Podrán ostentar esta cualidad todos los españoles mayores de dieciocho años que no pertenezcan a otra asociación política, pero sólo podrán ser titulares de los órganos de representación, gobierno y administración quienes gocen de plena capacidad de obrar.
- f) Derechos y deberes de los asociados. En todo caso, los asociados tendrán derecho a impulsar el cumplimiento de los fines de la asociación mediante la presentación de iniciativas, la dedicación voluntaria de su actividad personal y la aportación de contribuciones económicas; ser elector y elegible para los órganos rectores de la asociación y formar parte con voz y voto de dichos órganos; manifestar su opinión y expresar sus sugerencias y quejas ante los órganos rectores de la asociación, y ser informados y conocer de las actividades de la asociación y de su régimen económico. Son deberes fundamentales colaborar en la realización del programa de la asociación y cumplir los acuerdos válidamente adoptados por sus órganos rectores.
- g) El régimen disciplinario de los asociados y causas por las que se pierda tal condición, entre las que habrán de figurar la decisión motivada de los órganos rectores ratificada por la Asamblea General y la renuncia escrita.
- h) Patrimonio, recursos económicos y procedimiento de rendición de cuentas.
- i) Causas de extinción y destino de su patrimonio al producirse ésta.
- j) Régimen documental, que comprenderá como mínimo los Libros de Registro de Asociados, de Actas, de Contabilidad, de Tesorería, de Inventarios y Balances, cuyo contenido se fijará reglamentariamente.

Tres. La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en el artículo segundo, tres.

Artículo cuarto. *Patrimonio y régimen económico*

Uno. Las asociaciones políticas podrán adquirir, administrar y enajenar los bienes y derechos que resulten necesarios para el cumplimiento de sus fines.

Dos. Los recursos económicos de las asociaciones políticas estarán constituidos por las cuotas, las aportaciones voluntarias de sus miembros, los rendimientos de su patrimonio, los productos de las actividades de la asociación, las donaciones, herencias, legados y subvenciones que reciba y los créditos que concierne.

Las colectas que realicen las asociaciones se efectuarán de forma que pueda identificarse el origen de los fondos recaudados.

Tres. Los Libros de Tesorería, Inventarios y Balances, deberán contener, en la forma que reglamentariamente se determine:

- a) El inventario anual de todos los bienes.
- b) La cuenta de ingresos, en la que se harán constar en detalle cuantos bienes o cantidades en metálico reciba la asociación, especificándose, salvo en el caso de las cuotas sociales, el nombre y dirección del transmitente y la fecha y forma de transmisión de los bienes o cantidades a la asociación.
- c) La cuenta de gastos, especificando su aplicación.

Cuatro. Dentro de los tres meses de cada año, las asociaciones remitirán al Ministerio de la Gobernación copia autorizada del inventario y de las cuentas de ingresos y gastos a que se refiere el apartado anterior, para su traslado inmediato al Tribunal de Cuentas del Reino, a los exclusivos efectos de comprobar su autenticidad y legitimidad.

Dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, el inventario y las cuentas de ingresos y gastos deberán hacerse públicos y puestos en conocimiento de todos los asociados, los cuales, además, podrán examinar en cualquier momento los libros y la contabilidad de la asociación.

La Sala del Tribunal Supremo prevista en el artículo octavo o el Tribunal de Cuentas del Reino podrán acordar de oficio, a instancia de parte o del Ministerio de la Gobernación, la inspección de los tributos y contabilidad de la asociación.

Cinco. En los Presupuestos Generales del Estado podrán consignarse las cantidades adecuadas para subvencionar a las asociaciones políticas. La distribución de la subvención se efectuará conforme a los criterios objetivos que se establezcan por Ley.

Seis. Se prohíbe toda recepción a fondos procedentes del extranjero o de Entidades o personas extranjeras.

Artículo quinto. *Estructura territorial y Federaciones*

Uno. Las asociaciones políticas podrán establecer Secciones que, bajo la dependencia de los órganos rectores, las representen y actúen en el ámbito territorial correspondiente.

Dos. Las asociaciones podrán constituir Federaciones a cualquier nivel territorial, sin pérdida de su propia personalidad jurídica y patrimonio. Las Federaciones gozarán de personalidad jurídica y quedarán sometidas, en cuanto a su funcionamiento y régimen jurídico, a lo dispuesto en esta Ley para las asociaciones.

Tres. Las asociaciones y Federaciones podrán establecer coaliciones con fines determinados, sin que ello suponga la creación de una nueva Entidad jurídica independiente.

Artículo sexto. *Responsabilidad*

Uno. Las asociaciones políticas responderán de los actos de sus socios cuando éstos actúen en su representación, conforme a los Estatutos.

Dos. Serán sancionados con suspensión de uno a tres años o disolución de la asociación, según la gravedad y demás circunstancias apreciadas por la Sala del Tribunal Supremo prevista en el artículo octavo:

- a) Las actividades que determinen la ilicitud de las asociaciones conforme a lo establecido en el artículo primero.
- b) La recepción de fondos procedentes del extranjero o de Entidades o personas extranjeras.

Tres. En los supuestos contemplados en el número anterior, el Gobierno podrá acordar la suspensión con carácter provisional, que, en el plazo de un mes, será confirmada o revocada por la Sala del Tribunal Supremo mencionada. Durante los tres meses anteriores a la fecha fijada para la cele-

bración de las elecciones generales y, en todo caso, a partir de su convocatoria, la suspensión provisional sólo podrá ser acordada por la referida Sala del Tribunal Supremo.

El Gobierno pondrá en conocimiento de la Sala los hechos que, de conformidad con el número dos de este artículo, puedan dar lugar a la disolución de la asociación.

Cuatro. Las resoluciones de la Sala acordando la suspensión o disolución de una asociación serán comunicadas al Ministerio de la Gobernación, para su constancia en el Registro de Asociaciones y efectos pertinentes.

Cinco. Cualquier infracción de lo dispuesto en esta Ley, distinta de las mencionadas en el número dos, será sancionada por el Gobierno, a propuesta del Ministro de la Gobernación, con multa de hasta cinco millones de pesetas.

Las sanciones se impondrán previa incoación de expediente por el Ministerio de la Gobernación, en el que se dará audiencia a la asociación interesada.

La resolución será necesariamente motivada, especificándose en la misma los hechos constitutivos de la infracción y la calificación de ésta. De todo ello se tomará razón en el Registro de Asociaciones Políticas.

Contra la resolución del Gobierno cabrá recurso ante la Sala del Tribunal Supremo prevista en el artículo octavo.

Seis. La responsabilidad civil y penal de las asociaciones políticas y de sus miembros se exigirá ante los Tribunales de Justicia ordinarios, de acuerdo con la legislación sustantiva y procesal común.

Artículo séptimo. *Extinción de las asociaciones políticas*

Uno. Son causa de extinción:

- a) Las previstas en los Estatutos.
- b) La fusión o incorporación a otra asociación política.
- c) La disolución acordada en virtud de resolución firme de la Sala del Tribunal Supremo prevista en el artículo octavo.
- d) La no concurrencia a dos elecciones sucesivas convocadas con carácter general.

Dos. La extinción dará lugar a la cancelación de los asientos correspondientes a la asociación extinguida que obren en el Registro de Asociaciones Políticas.

Artículo octavo. *Garantías jurisdiccionales*

Una Sala del Tribunal Supremo conocerá de todos los asuntos contenciosos que puedan plantearse al amparo de esta Ley. El procedimiento se regulará por Ley.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera. Las asociaciones políticas constituidas provisional o definitivamente al amparo del Estatuto aprobado por Decreto-ley siete/mil novecientos setenta y cuatro, de veintiuno de diciembre, quedan automáticamente reconocidas a los efectos de la presente Ley. El Consejo Nacional, a través de la Presidencia del Gobierno, remitirá al Ministerio de la Gobernación toda la documentación relativa a las mismas que obre en su poder.

En el plazo de tres meses, a contar de la entrada en vigor de esta Ley, las asociaciones a que se refiere la presente disposición procederán a adaptar sus Estatutos y régimen contable a lo dispuesto en los artículos tercero y cuarto de la presente Ley.

Segunda. Se autoriza al Gobierno para establecer, con carácter provisional, el procedimiento al que se ajustará la Sala mencionada en el artículo octavo, hasta tanto se cumpla lo dispuesto en el segundo párrafo del mismo.

DISPOSICIONES FINALES

Primera. Queda derogado el Decreto-ley siete/mil novecientos setenta y cuatro, de veintiuno de diciembre, por el que se aprobó el Estatuto Jurídico del Derecho de Asociación Política.

Segunda. El Gobierno dictará las disposiciones que requiera la ejecución y desarrollo de la presente Ley.

6.2. DECRETO 2281/76, DE 16 DE SEPTIEMBRE, POR EL QUE SE REGULA EL REGISTRO DE ASOCIACIONES POLÍTICAS

Artículo 1.º El Registro de Asociaciones Políticas, previsto en los números 3 y 4 del artículo 2.º de la Ley 21/1976, de 14 de junio (R. 1188 y N. Dicc. 23097 bis), sobre el derecho de asociación política, se regirá por lo dispuesto en el presente Decreto y sus disposiciones complementarias.

Artículo 2.º El Registro de Asociaciones Políticas, constituido con nivel orgánico de Servicio en la Dirección General de Política Interior, atenderá las siguientes funciones:

- A) Inscribir las Asociaciones Políticas.
- B) Anotar los acuerdos y comunicaciones que afecten a la vida de las Asociaciones Políticas y, en todo caso, las comunicaciones de inventarios y cuentas de ingresos a que se refiere el artículo 4.º⁴, de la Ley 21/1976, de 14 de junio (citada): las resoluciones o sentencias que se dicten en relación con las Asociaciones Políticas y cualquier circunstancia relevante de la vida asociativa de una Asociación, a instancia de la misma.
- C) Expedir certificados de constancia de datos e informar públicamente sobre los mismos.
- D) Interesar de los promotores o de los Organos directivos de la Asociación Política cuantos datos sean necesarios.
- E) Ejercer la facultad de propuesta ante el Director general de Política Interior y, por su conducto, ante el Ministro de la Gobernación de cuantas resoluciones o actos administrativos sean pertinentes en relación con las Asociaciones Políticas.
- F) Cancelar la inscripción registral de las Asociaciones Políticas, en caso de extinción.

Artículo 3.º 1. El Ministerio de la Gobernación dictará orden de inscripción o denegación en las Asociaciones Políticas, de conformidad con el acuerdo que, a su propuesta, hubiese adoptado el Gobierno, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 2.º de la Ley.

2. El Registro procederá a efectuar la inscripción en el término de siete días, contados desde la recepción de la Orden ministerial a que se refiere el apartado anterior, y comunicará formalmente el acto de inscripción a los Promotores.

Artículo 4.º 1. El Registro de Asociaciones Políticas es público.

2. La publicidad se realiza a instancia de parte interesada, mediante examen de los libros o por certificación, expedida literal o en extracto, de cuantos extremos se soliciten y consten en el Registro.

3. En los casos de inscripción, modificación sustancial de la declaración programática, fines o Estatutos, y en los de cancelación, el Registro certificará estos hechos y lo comunicará a los promotores o representantes estatutarios de la Asociación Política.

Artículo 5.º El Registro de Asociaciones Políticas podrá dirigirse a los promotores o representantes estatutarios de las mismas solicitando cuanta información crea necesaria para el cumplimiento de sus fines.

Artículo 6.º 1. Cuando se produzca la extinción de una Asociación Política por las causas previstas en el artículo 7.º de la Ley 21/1976, de 14 de junio, el Registro de Asociaciones Políticas cancelará su inscripción y los asientos referidos a la misma, expidiendo la oportuna certificación.

2. La citada certificación se producirá a instancia de parte o de oficio, cuando exista conocimiento cierto y fehaciente de alguna de las causas que motivan la extinción.

3. La certificación de extinción será comunicada, por conducto de la Dirección General de Política Interior, al Ministro de la Gobernación, para conocimiento del Gobierno.

Artículo 7.º 1. El Registro de Asociaciones Políticas, que estará estructurado, al menos, en dos Secciones, llevará los siguientes libros:

- A) Libro diario de entrada de documentos.
- B) Libro diario de salida de documentos.
- C) Libro de inscripciones y cancelaciones.
- D) Libros particulares de cada Asociación, donde se anotarán los asientos referidos concretamente a las mismas.

2. Además de la constancia registral en los libros señalados de toda la documentación presentada, a que se refieren los artículos precedentes, se extenderá, a petición de los interesados, recibo en el que constará la fecha, hora y número del asiento practicado.

3. Con la documentación a que dé lugar la tramitación administrativa de la vida de cada Asociación Política, el Registro de las mismas formará el correspondiente protocolo.

Disposición final

Queda autorizado el Ministerio de la Gobernación para dictar las disposiciones necesarias para la ejecución y desarrollo del presente Real Decreto, que entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

6.3. LEY 54/1978, DE 4 DE DICIEMBRE, DE PARTIDOS POLITICOS

Artículo primero.— Los españoles podrán crear libremente partidos políticos en el ejercicio de su derecho fundamental de asociación.

Artículo segundo.—Uno. Los partidos políticos adquirirán personalidad jurídica el vigésimo primer día siguiente a aquel en que los dirigentes o promotores depositen, en el Registro que a estos efectos existirá en el Ministerio del Interior, acta notarial suscrita por los mismos, con expresa constancia de sus datos personales de identificación y en la que se inserten o incorporen los Estatutos por los que habrá de regirse el partido.

Dos. Dentro de los veinte días siguientes al depósito aludido en el apartado precedente, el Ministerio del Interior procederá a inscribir el partido en el Registro, sin perjuicio de lo que se dispone en el artículo siguiente. Si la inscripción se produjese antes de dicho término, el partido adquirirá personalidad jurídica a partir de la fecha de la misma.

Artículo tercero.—Uno. Si del examen de la documentación presentada se dedujesen indicios racionales de ilicitud penal del partido, el Ministerio del Interior lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal en el plazo de quince días, remitiéndole los documentos oportunos.

Dos. El Ministerio Fiscal en el plazo de veinte días, a la vista de la documentación remitida, acordará su devolución al Registro si estimare que no existen indicios de ilicitud penal. En caso contrario, instará de la autoridad judicial competente la declaración de ilegalidad del partido.

Tres. El ejercicio de la acción por el Ministerio Fiscal suspenderá el transcurso del plazo previsto en el apartado primero del artículo anterior, así como la obligación del Ministerio del Interior de proceder a la inscripción del partido, en tanto no recaiga resolución judicial.

Artículo cuarto.—Uno. La organización y funcionamiento de los partidos políticos deberá ajustarse a principios democráticos.

Dos. El órgano supremo estará constituido por la Asamblea general del conjunto de sus miembros, que podrán actuar directamente o por medio de compromisos.

Todos los miembros del partido tendrán derecho a ser electores y elegibles para los cargos del mismo y acceso a la información sobre sus actividades y situación económica. Los órganos directores se proveerán en todo caso mediante sufragio libre y secreto. Los Estatutos de los partidos regularán los anteriores extremos.

Artículo quinto.—Uno. La suspensión y disolución de los partidos políticos sólo podrá acordarse por decisión de la autoridad judicial competente.

Dos. La disolución de los partidos sólo podrá declararse en los siguientes casos:

- a) Cuando incurran en supuestos tipificados como de asociación ilícita en el Código Penal.
- b) Cuando su organización o actividades sean contrarias a los principios democráticos.

Tres. En los procesos a que se refiere el apartado anterior el órgano judicial competente, de oficio o a instancia de parte, podrá acordar la suspensión provisional del partido hasta que se dicte sentencia.

Artículo sexto.— La Administración del Estado financiará las actividades de los partidos con arreglo a las siguientes normas:

- a) Cada partido percibirá anualmente una cantidad fija por cada escaño obtenido en cada una

de las dos Cámaras y, asimismo, una cantidad fija por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura a cada una de las dos Cámaras.

b) En los Presupuestos Generales del Estado se consignará la cantidad global destinada a estos fines, así como los criterios para distribuirla con sujeción a lo dispuesto en el apartado anterior.

c) Reglamentariamente se determinará el régimen de distribución de las cantidades mencionadas en el apartado a) cuando los partidos hubieran concurrido a las elecciones formando parte de federaciones o coaliciones.

DISPOSICION TRANSITORIA

Los partidos y asociaciones políticas que hayan sido inscritos con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley conservarán su personalidad jurídica y la plenitud de su capacidad y derechos adquiridos, sin necesidad de ninguna adaptación de sus Estatutos.

DISPOSICIONES FINALES

Primera. La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado»

Segunda. Quedan derogados los siguientes preceptos de la Ley veintiuno/mil novecientos setenta y seis, de catorce de junio: apartados uno y tres del artículo primero; apartados dos, tres y cuatro del artículo segundo; apartados uno, dos, letra b), segunda frase, y apartado tres del artículo tercero; apartados dos, párrafo segundo, tres, cuatro, cinco y seis del artículo cuarto; apartados dos, tres, cuatro y cinco del artículo sexto; apartados uno y dos del artículo séptimo y el artículo octavo.

Igualmente queda derogado el Real Decreto-ley doce/mil novecientos setenta y siete, de ocho de febrero.

6.4. LEY ORGANICA 3/1987, DE 2 DE JULIO, SOBRE FINANCIACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS

El artículo 6 de la Constitución de 1978, configura los partidos políticos como instrumentos fundamentales para la participación política. Existe así un reconocimiento expreso en nuestra norma fundamental de la relevancia de los mismos en tanto son expresión del pluralismo, y concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Pese a ello, no existe en nuestro ordenamiento jurídico una regulación homogénea y completa de un aspecto tan importante para el normal funcionamiento de los apartados políticos como es su financiación.

La actual legislación contempla únicamente aspectos aislados y fragmentarios sin regular, en general, los recursos económicos de todo tipo de partidos políticos, ni contener las normas que garanticen la regularidad y transparencia de su actividad económica. La presente Ley tiene así como objetivo fundamental el establecer el marco normativo básico que discipline, con arreglo a principios de suficiencia y publicidad, dicha actividad.

Para ello, y en primer lugar, se regulan las fuentes de financiación, tanto públicas como privadas, estableciéndose una subvención estatal anual, no condicionada, para atender los gastos de funcionamiento ordinario, que ha de servir de apoyo a la independencia de los partidos. Tal subvención se configura sin perjuicio de las establecidas en normativas específicas, en especial, por gastos electorales y subvenciones a los Grupos Parlamentarios de las Cortes Generales.

En materia de financiación privada, se recoge como norma general la licitud de las aportaciones financieras a los partidos políticos, con las limitaciones necesarias que se derivan de los principios de publicidad e independencia, en especial en relación con las aportaciones anónimas.

Respecto de las obligaciones contables, la Ley establece la necesidad de llevar registros detallados, obligación que permitirá conocer en todo momento la situación financiera de los partidos y el cumplimiento de las obligaciones que en esta materia les sean exigibles, sin que ello obste al carácter no público de la afiliación a los partidos políticos.

Por último, la Ley establece un riguroso sistema de control, tanto interno como externo, a cargo

este último del Tribunal de Cuentas, lo que garantiza la regularidad, transparencia y publicidad de la actividad económica de los partidos políticos.

TITULO PRIMERO

Normas generales

Artículo uno

La financiación de los partidos políticos se ajustará a lo dispuesto en la presente Ley.

Artículo dos

Los recursos económicos de los partidos políticos estarán constituidos por:

1. Recursos procedentes de la financiación pública:

a) Las subvenciones públicas por gastos electorales, en los términos previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General.

b) Las subvenciones estatales a los Grupos Parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, en los términos previstos en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, y las subvenciones a los Grupos Parlamentarios de las Asambleas Autonómicas, según establezca su propia normativa.

c) Las subvenciones estatales anuales reguladas en la presente Ley.

2. Recursos procedentes de la financiación privada:

a) Las cuotas y aportaciones de sus afiliados.

b) Los productos de las actividades propias del partido político y los rendimientos procedentes de su propio patrimonio.

c) Los ingresos procedentes de otras aportaciones en los términos y condiciones previstos en la presente Ley.

d) Los créditos que concierten.

e) Las herencias o legados que reciban, y, en general, cualquier prestación en dinero o especie que obtengan.

TITULO II

Fuentes de financiación

CAPITULO PRIMERO

Financiación pública

Artículo tres

Uno. El estado otorgará a los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General, subvenciones anuales no condicionadas, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, para atender sus gastos de funcionamiento ordinario.

Dos. Dichas subvenciones se distribuirán en función del número de escaños y de votos obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones a la indicada Cámara.

Para la asignación de las indicadas subvenciones, se dividirá la correspondiente consignación presupuestaria en tres cantidades iguales. Una de ellas se distribuirá en proporción al número de escaños obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones al Congreso de los Diputados, y las dos restantes proporcionalmente a todos los votos obtenidos por cada partido en dichas elecciones. No se computarán los votos obtenidos en aquellas circunscripciones en que no se hubiere alcanzado el 3 por 100 de los votos válidos exigido en el artículo 163.1.a) de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

Tres. Las subvenciones a que hacen referencia los números anteriores, serán incompatibles con

cualquier otra ayuda económica o financiera incluida en los Presupuestos Generales del Estado, salvo las señaladas en los apartados a) y b) del número 1, del artículo dos de la presente Ley.

CAPITULO II

Financiación privada

Artículo cuatro

Uno. Los partidos políticos podrán recibir aportaciones no finalistas, dentro de los límites y con arreglo a los requisitos y condiciones establecidos en la presente Ley.

Dos. Las aportaciones procedentes de personas jurídicas requerirán acuerdo adoptado en debida forma por el órgano social competente al efecto.

Tres. No obstante lo anterior, los partidos no podrán aceptar o recibir, directa o indirectamente:

a) Aportaciones anónimas, cuando la cuantía total de las recibidas en un ejercicio económico anual sobrepase el 5 por 100 de la cantidad asignada en los Presupuestos Generales del Estado en ese ejercicio para atender la subvención pública a los partidos políticos prevista en el artículo anterior.

b) Aportaciones procedentes de una misma persona física o jurídica, superiores a la cantidad de 10.000.000 de pesetas al año.

c) Aportaciones procedentes de empresas públicas ni de empresas que, mediante contrato vigente, presten servicios o realicen obras o suministros para alguna Administración Pública.

Artículo cinco

Uno. Los partidos políticos podrán recibir aportaciones no finalistas, procedentes de personas extranjeras con los límites, requisitos y condiciones establecidas en la presente Ley, y siempre que se cumplan, además, los requisitos de la normativa vigente sobre control de cambios y movimiento de capitales.

Dos. No obstante lo anterior, los partidos no podrán aceptar cualquier forma de financiación por parte de los Gobiernos y organismos públicos extranjeros, sin perjuicio de las subvenciones de funcionamiento establecidas por el Parlamento Europeo.

Artículo seis

El importe de las aportaciones a que se refieren los artículos cuatro y cinco, se abonará exclusivamente en cuentas de Entidades de crédito, cuyos únicos ingresos serán los procedentes de las mismas.

Artículo siete

El incumplimiento por los partidos políticos de las prohibiciones establecidas en los artículos cuatro y cinco, dos, será sancionado con multa equivalente al doble de la aportación ilegalmente aceptada.

Artículo ocho

Sólo podrán resultar comprometidos por los partidos políticos hasta el 25 por 100 de los ingresos procedentes de la financiación pública contemplada en los apartados b) y c) del artículo dos, 1, para el pago de anualidades de amortización de operaciones de crédito.

TITULO III

Obligaciones contables

Artículo nueve

Uno. Los partidos políticos deberán llevar registros contables detallados, que permitan en todo momento conocer su situación financiera y el cumplimiento de las obligaciones previstas en la presente Ley.

Dos. Los libros de Tesorería, Inventarios y Balances deberán contener, conforme a principios de Contabilidad general aceptados:

a) El inventario anual de todos los bienes.

- b) La cuenta de ingresos, consignándose como mínimo las siguientes categorías de ingresos:
 - 1. Cuantía global de las cuotas y aportaciones de sus afiliados.
 - 2. Rendimientos procedentes de su propio patrimonio.
 - 3. Ingresos procedentes de las aportaciones a que se refieren los artículos cuatro y cinco de esta Ley.
 - 4. Subvenciones estatales.
 - 5. Rendimientos procedentes de las actividades de partido.
- c) La cuenta de gastos, consignándose como mínimo las siguientes categorías de gastos:
 - 1. Gastos de personal.
 - 2. Gastos de adquisición de bienes y servicios (corrientes).
 - 3. Gastos financieros de préstamos.
 - 4. Otros gastos de administración.
 - 5. Gastos de las actividades propias del partido.
- d) Las operaciones de capital, relativas a:
 - 1. Créditos.
 - 2. Inversiones.
 - 3. Deudores y acreedores.

TITULO IV

Fiscalización y control

Artículo diez

Los partidos políticos deberán prever un sistema de control interno que garantice la adecuada intervención y contabilización de todos los actos y documentos de los que se deriven derechos y obligaciones de contenido económico, conforme a sus estatutos.

Artículo once

Uno. La fiscalización externa de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, corresponderá exclusivamente al Tribunal de Cuentas.

Dos. Los partidos políticos que reciban la subvención estatal regulada en el artículo tres presentarán ante el Tribunal de Cuentas, en el plazo de seis meses, a partir del cierre de cada ejercicio, una contabilidad detallada y documentada de sus respectivos ingresos y gastos. Asimismo, el Tribunal de Cuentas podrá requerir a los partidos políticos para que, en el plazo que les indique, presenten una relación de aportaciones a que se refieren los artículos cuatro y cinco, que contendrá el importe de cada una de ellas y, en su caso, los nombres y direcciones de las personas que las han realizado.

Tres. El Tribunal de Cuentas, en el plazo de ocho meses desde la recepción de la documentación señalada en el número anterior, se pronunciará sobre su regularidad y adecuación a lo dispuesto en la presente Ley, exigiendo, en su caso, las responsabilidades que pudieran deducirse de su incumplimiento.

DISPOSICION FINAL

Uno. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación, salvo en lo que se refiere a las subvenciones estatales anuales para gastos de funcionamiento ordinario de los partidos con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, aplicándose desde el 1 de enero de 1987 el procedimiento de distribución regulado en el artículo tres, dos, de esta Ley.

Dos. Quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo previsto en esta Ley.

7. RÉGIMEN ELECTORAL (EXTRACTOS)

7.1. ELECCIONES. REGULACION. REAL DECRETO-LEY 20/1977, DE 18 DE MARZO (JEFATURA), SOBRE NORMAS ELECTORALES¹

REAL DECRETO-LEY SOBRE NORMAS ELECTORALES

I

La Ley para la Reforma Política, de cuatro de enero de mil novecientos setenta y siete, atribuye al Gobierno la potestad de regular las primeras elecciones para constituir un Congreso de trescientos cincuenta Diputados y elegir doscientos siete Senadores. Es necesario, por lo tanto, establecer las normas que han de regir el proceso electoral, sustituyendo la compleja normativa vigente en la materia, fruto de otras circunstancias históricas y de opciones políticas diferentes.

Las normas electorales reguladoras de estas primeras elecciones han de responder a tres imperativos: En primer lugar, el estricto cumplimiento de las previsiones legales de rango fundamental que determinan el número de Diputados y Senadores, el funcionamiento por regla general de la provincia como circunscripción electoral —salvo las peculiaridades de Ceuta, Melilla y los archipiélagos Canario y Balear— y los principios que han de inspirar al sistema electoral para una y otra Cámara; en segundo término, la organización de la democracia que exige hacer del sufragio el instrumento de libre opción entre alternativas políticas concurrentes en términos de igualdad; por último, la necesidad de adecuar esta constante de la democracia occidental a las peculiares circunstancias españolas de hoy, en las cuales se trata de introducir instituciones y modos durante mucho tiempo no utilizados.

II

Para la consecución de estos fines, se ha partido de la máxima extensión del sufragio activo y pasivo, compatible con las disposiciones de la Ley para la Reforma Política, de suerte que todos los españoles mayores de edad serán electores y elegibles, tanto para el Congreso de los Diputados como para el Senado.

Sin embargo, a efectos de garantizar la mayor objetividad del proceso, se ha considerado conveniente introducir un amplio cuadro de inelegibilidades, sobre el que a su vez se instrumentan las incompatibilidades. Se consideran inelegibles, por una parte, los miembros de aquellas Instituciones o Cuerpos que por su función o vocación han de ser ajenos a toda contienda política de partido, como es el caso de las Fuerzas Armadas y de las carreras Judicial y Fiscal; en segundo lugar, se incluyen también entre las inelegibilidades las más altas y permanentes Magistraturas del Estado o aquellas que por razón de sus funciones ejercitables a uno u otro nivel territorial han de asumir condiciones arbitrales o expresar posiciones de imparcialidad; por último y atendiendo a las peculiaridades del aquí y ahora español, se consideran inelegibles los titulares de cargos que en las más sólidas democracias no lo son, pero cuya intervención en estos primeros comicios podría devenir inconveniente a los efectos de mejor conocer la voluntad del pueblo español.

III

La organización electoral se encarga a unas Juntas Central, Provinciales y de Zona, en las que están presentes Magistrados y Jueces, por su misma función garantes de la objetividad y que en todo caso han de asumir la presidencia y dirección de dichas Juntas, representantes de Corporaciones Jurídicas y Docentes a quienes, lógicamente, puede asociarse el conocimiento de las técnicas jurídico-públicas y, por último, el propio electorado que, en las Juntas Central y Provinciales, participa a través de Vocales propuestos por las fuerzas políticas contendientes y, en las Juntas de Zona, mediante electores designados por sorteo. De esta manera, se pretende que los órganos encargados de la Administración Electoral acojan en su seno a quienes mejor pueden asegurar su absoluta imparcialidad.

¹ BOE, núm. 70, 23 de marzo de 1977.

A estas Juntas corresponde la administración del censo, la organización de las Secciones y Mesas Electorales, la dirección del proceso electoral, incluyendo el control sobre el ejercicio de las libertades públicas durante este período, el escrutinio general y la proclamación de los electos.

IV

Determinado por la Ley para la Reforma Política el número total de Diputados y Senadores, corresponde al presente Real Decreto-ley la distribución de dicho número entre las diferentes provincias españolas.

En cuanto a los primeros, se ha considerado conveniente asegurar un mínimo inicial de dos Diputados por provincia y dividir el resto de los Diputados en función de la población, atribuyendo un escaño por cada ciento cuarenta y cuatro mil quinientos habitantes o restos de población superiores a setenta mil. De esta forma se suavizan en alguna medida los efectos de nuestra irregular demografía y se atiende a un mayor equilibrio territorial en la representación.

Respecto del Senado, la misma Ley para la Reforma Política atribuye a cada provincia cuatro escaños senatoriales, exceptuando las provincias insulares, a cada una de las cuales se atribuye un escaño más, a fin de garantizar la representación propia en el Senado de cada isla, que constituye, a sólo estos efectos y en la medida de lo posible, una circunscripción electoral.

El sistema electoral para el Congreso se inspira en criterios de representación proporcional con candidaturas completas, bloqueadas y cerradas, cuya presentación se reserva a los partidos y federaciones constituidos de acuerdo con las normas reguladoras del derecho de asociación política, a las coaliciones de estas fuerzas que pueden formarse por mera declaración ante la Junta Electoral Central, y a los propios electores que deseen promover candidaturas determinadas y no de partido. La distribución de escaños se realizará de acuerdo con la regla d'Hondt, que resume en una sola operación el funcionamiento del cociente electoral y el cómputo de restos de acuerdo con el sistema de la mayor media.

Esta misma regla ya supone un poderoso corrector del excesivo fraccionamiento de las representaciones parlamentarias. A esta misma finalidad, responde la exclusión en la atribución de escaños de aquellas listas de candidatos que no hubieran obtenido, al menos, el tres por ciento de los votos emitidos en la circunscripción.

En cuanto al Senado, se prevé la presentación de candidaturas individuales en condiciones análogas a las establecidas respecto del Congreso. Dentro del sistema electoral mayoritario se ha optado por la modalidad de sufragio restringido, de manera que cada elector puede votar hasta tres candidatos, obteniendo los cuatro escaños correspondientes a cada distrito quienes hayan conseguido mayor número de sufragios. Se respeta así el criterio de la Ley para la Reforma Política a la vez que se arbitran técnicas para garantizar el respeto y representación de las minorías, lo que es esencial en la democracia.

V

Todo el proceso electoral se rodea de las garantías necesarias para asegurar el secreto del voto y la pureza del sufragio, como instrumento de las libertades democráticas.

Respecto del primero, se han introducido técnicas usuales en el Derecho Comparado, como el voto bajo sobre y en cabina, así como el voto por correo de quienes hayan de emitirlo en lugar distinto a aquel donde se encuentren censados.

Ahora bien, el voto emitido en estas condiciones no sería en última instancia libre si no permitiera la opción entre diversos términos de una alternativa verdaderamente plural. A garantizar dicha pluralidad y su fecunda concurrencia en la conquista del electorado, se dirigen un conjunto de previsiones incluidas en las presentes normas. Tal es el caso de la regulación de la Campaña Electoral, sobre la base de dos principios: La igualdad de oportunidades de todos los contendientes, asegurada a través de los medios informativos de titularidad pública y de la adecuación de espacios y lugares idóneos para la propaganda electoral, y el control por quienes administran el proceso electoral de toda la Campaña e incluso de los gastos por ella ocasionados, a fin de que ninguna libertad pueda ser inhibida por el abusivo ejercicio de la libertad ajena.

Al mismo fin responden las sanciones penales, sin duda a veces severas, contenidas en estas normas.

Por último, una serie de controles, estrictamente judiciales, pretenden asegurar la defensa de la legalidad en todo el proceso electoral, de manera que sean los Jueces quienes en último término decidan sobre la proclamación o no de las candidaturas, de acuerdo con los términos previstos en este Real Decreto-Ley, y sobre la proclamación de los resultados de las elecciones.

En su virtud, en uso de la facultad conferida por el artículo trece de la Ley Constitutiva de las Cortes y por la disposición transitoria primera de la Ley para la Reforma Política, oída la Comisión a que se refiere el artículo doce de la primera de las Leyes citadas y a propuesta del Consejo de Ministros en su reunión del día quince de marzo de mil novecientos setenta y siete, dispongo:

TITULO PRIMERO

Disposiciones generales

Artículo uno.— El presente Real Decreto-ley, en cumplimiento de lo previsto en la disposición transitoria primera de la Ley para la Reforma Política, tiene por objeto regular las primeras elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado que han de constituir las nuevas Cortes Españolas, de conformidad con lo previsto en la citada Ley.

Artículo dos.— Uno. Serán electores todos los españoles mayores de edad incluidos en el Censo y que se hallen en pleno uso de sus derechos civiles y políticos.

Dos. El derecho de sufragio es personalísimo e intransferible.

Artículo tres.— Uno. Serán elegibles todos los españoles mayores de edad que, reuniendo la cualidad de elector, no se encuentren incurso en alguna de las causas de inelegibilidad a que se refiere el artículo siguiente.

Dos. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, los que aspiren a ser proclamados candidatos y no figuren incluidos en las listas del Censo Electoral podrán serlo, siempre que con la solicitud acrediten de modo fehaciente que reúnen todas y cada una de las demás condiciones o requisitos exigidos para ello por estas normas.

Artículo cuatro.— Uno. No serán elegibles:

- a) Los Ministros del Gobierno.
- b) Los Subsecretarios, Directores generales de la Administración del Estado y los cargos asimilados a ellos, así como, en general, los que desempeñen cargos o funciones que hayan sido conferidos por Decreto, previa deliberación del Consejo de Ministros, salvo los que se mencionan en el apartado dos de este artículo.
- c) Los Presidentes del Tribunal Supremo, del Consejo de Estado, del Tribunal de Cuentas del Reino y del Consejo de Economía Nacional.
- d) Los Oficiales Generales, Jefes, Oficiales, Suboficiales y Clase de Tropa de los tres Ejércitos, Policía Armada y Cuerpo de la Guardia Civil, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto-ley diez/mil novecientos setenta y siete, de ocho de febrero.
- e) Los miembros de la carrera Judicial y Fiscal que se hallen en situación de activo, incluidos los de la Justicia municipal.
- f) Los Presidentes, Vocales y Secretarios de las Juntas Electorales.
- g) Los Gobernadores civiles generales, Gobernadores civiles y Subgobernadores civiles.
- h) Los Delegados del Gobierno en las islas y en las ciudades de Ceuta y Melilla.
- i) Los Jefes superiores y Comisarios provinciales de Policía.
- j) Los Presidentes de Sindicatos Nacionales.
- k) Quienes desempeñen cargos sindicales no electivos de nivel nacional.
- l) Los Presidentes y Delegados generales de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social.
- ll) Los Presidentes y Directores de Organismos autónomos con competencia en todo el territorio nacional.

Dos. Tampoco serán elegibles por el distrito o distritos comprendidos en todo o en parte en el ámbito territorial de su jurisdicción:

- a) Los Presidentes de Diputación, Mancomunidades Interinsulares y Cabildos, así como los Alcaldes de Ayuntamientos.
- b) Los Secretarios generales de los Gobiernos Civiles.
- c) Los Delegados y Jefes regionales o provinciales de los Ministerios Civiles y de sus Organismos autónomos.
- d) Los Presidentes y Directores de los Organismos autónomos de competencia territorial limitada.
- e) Los que desempeñen cargos sindicales no electivos de nivel territorial limitado.
- f) Los Presidentes, Directores y Delegados provinciales de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, siempre que sean cargos de libre designación.

Tres. La calificación de inelegibilidad procederá, respecto de quienes sean titulares de los cargos mencionados en los dos apartados anteriores, el octavo día posterior a la publicación del Decreto de convocatoria de las elecciones o en cualquier momento posterior hasta la celebración de éstas.

Cuatro. El cargo de Diputado es incompatible con el cargo de Senador.

Cinco. Las causas de inelegibilidad señaladas en los párrafos c), d), e), f), g), h), i), k), l) y ll) del apartado uno del presente artículo lo son también de incompatibilidad. La aceptación por un Diputado o un Senador de cualquier cargo o función declarado incompatible llevará consigo la simultánea renuncia al correspondiente escaño.

Seis. El desempeño de los cargos señalados en el apartado dos, párrafos b), c), d), e) y f) del presente artículo, constituye, asimismo, causa de incompatibilidad. Los titulares de alguno de ellos que fueren elegidos Diputados o Senadores no podrán asumir el ejercicio de sus funciones si, en la fecha de constitución de la correspondiente Cámara, no hubieren renunciado o cesado en el cargo incompatible. La aceptación ulterior por un Diputado o Senador de cualquiera de dichos cargos llevará consigo la simultánea renuncia al correspondiente escaño.

TITULO II

Organización Electoral

CAPITULO II

Distritos y Secciones Electorales

Artículo diecinueve.— Uno. Para la elección de Diputados y de Senadores cada provincia y las ciudades de Ceuta y Melilla constituirán un distrito electoral.

Dos. Se exceptúan de lo dispuesto en el número anterior, a efectos de la elección de Senadores, las provincias insulares, en las que a tal efecto se formarán los nueve distritos siguientes: Mallorca, Menorca, Ibiza-Formentera, Gran Canaria, Lanzarote, Fuerteventura, Tenerife, La Palma, La Gomera-Hierro.

Tres. Será elegido el número de Diputados siguientes: Tres en Soria, Guadalajara, Segovia, Teruel, Palencia, Avila y Huesca; cuatro en Cuenca, Zamora, Alava, Logroño, Albacete, Lérida, Burgos y Salamanca; cinco en Almería, Huelva, Castellón, Lugo, Cáceres, Orense, Gerona, Valladolid, Toledo, Tarragona, Ciudad Real, Navarra y Santander; seis en León, Baleares y Las Palmas; siete en Badajoz, Jaén, Santa Cruz de Tenerife, Guipúzcoa, Córdoba y Granada; ocho en Zaragoza, Pontevedra, Murcia, Málaga y Cádiz; nueve en Alicante y La Coruña; diez en Oviedo y Vizcaya; doce en Sevilla; quince en Valencia; treinta y dos en Madrid y treinta y tres en Barcelona.

Los distritos de Ceuta y Melilla elegirán un Diputado cada uno de ellos.

Cuatro. Cada distrito electoral elegirá cuatro Senadores, a excepción de los siguientes: Mallorca, Gran Canaria y Tenerife, que elegirán tres; Ceuta y Melilla, que elegirán dos, y Menorca, Ibiza-Formentera, Lanzarote, Fuerteventura, La Palma, La Gomera-Hierro, que elegirán uno.

Artículo veinte.— Uno. En cada distrito electoral, sin perjuicio de lo establecido en el apartado sexto de este artículo, los Diputados serán elegidos de acuerdo con lo que se dispone en los números siguientes.

Dos. Las listas que concurren a la elección dentro de un distrito deberán contener, como mínimo, tantos nombres de candidatos cuantos sea el número de escaños asignado al mismo.

Tres. Cada uno de los electores de un distrito sólo podrá dar su voto a una sola lista, sin introducir en ella modificación alguna ni alterar en la misma el orden de colocación de los candidatos.

Cuatro. La atribución de escaños a las distintas listas se ajustará a las reglas siguientes:

a) Se efectuará el recuento de votos obtenido por cada lista en el distrito, ordenándose en una columna las cantidades respectivas de mayor a menor.

b) No serán tenidas en cuenta aquellas listas que no hubiesen obtenido, por lo menos, el tres por ciento de los votos válidos emitidos en el distrito.

c) Se dividirá el total de votos obtenidos por cada lista por uno, dos, tres, etcétera, hasta un número igual al de escaños correspondientes al distrito, formándose el cuadro que aparece en el ejemplo práctico. Los escaños se atribuirán a las listas a los que correspondan en el cuadro los mayores cocientes, procediéndose a esa atribución por orden decreciente de éstos.

Ejemplo práctico: 480.000 votos válidos emitidos en un distrito que elija ocho Diputados

Votación repartida entre seis listas:

A (168.000 votos), B (104.000), C (72.000), D (64.000), E (40.000), F (32.000).

División	1	2	3	4	5	6	7	8
A	168.000	84.000	56.000	42.000	33.600	28.000	24.000	21.000
B	104.000	52.000	34.666	26.000	20.800	17.333	14.857	13.000
C	72.000	36.000	24.000	18.000	14.400	12.000	10.285	9.000
D	64.000	32.000	21.333	16.000	12.800	10.666	9.142	8.000
E	40.000	20.000	13.333	10.000	8.000	6.666	5.714	5.000
F	32.000	16.000	10.666	8.000	6.400	5.333	4.571	4.000

Por consiguiente: La lista A obtiene cuatro escaños; la lista B, dos escaños, y las listas C y D, un escaño cada una.

Cinco. Cuando en la relación de cocientes coincidan dos correspondientes a distintas listas, el escaño se atribuirá a la lista que mayor número total de votos hubiese obtenido. Si hubiera dos listas con igual número total de votos, el primer empate se resolverá por sorteo y los sucesivos en forma alternativa.

Seis. Determinado el número de escaños que corresponde a cada lista, serán adjudicados a los candidatos incluidos en la misma por el orden de colocación en que aparezcan.

Siete. En los distritos de Ceuta y Melilla será proclamado electo el candidato que mayor número de votos hubiese obtenido.

Ocho. En caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia de un candidato proclamado electo, el escaño será atribuido al candidato de la misma lista a quien corresponda de acuerdo con lo establecido en el apartado seis de este artículo. En los distritos de Ceuta y Melilla la sustitución obrará en favor del candidato suplente a que se refiere el apartado dos del artículo treinta.

El mismo criterio será aplicable para cubrir las vacantes de Diputados que, dentro de los dos años siguientes a la fecha de celebración de las elecciones generales y por cualquier causa, se produzcan en el Congreso.

Artículo veintiuno.— Uno. En cada distrito electoral los Senadores serán elegidos de acuerdo con lo que se dispone en los apartados siguientes, siendo proclamados electos aquellos candidatos que mayor número de votos obtengan hasta completar el de Senadores asignados al distrito.

Dos. En esta elección los electores sólo podrán dar su voto a un máximo de tres de entre los candidatos proclamados en el distrito.

En los distritos de Mallorca, Gran Canaria, Tenerife, Ceuta y Melilla, se aplicará el mismo sistema, pudiendo dar su voto los electores a un máximo de dos candidatos.

En los distritos de Menorca, Ibiza-Formentera, Lanzarote, Fuerteventura, La Palma y Gomera-Hierro, cada elector votará un candidato, siendo proclamado electo Senador quien reuniera mayor número de votos.

Tres. Las vacantes que, dentro de los dos años siguientes a la fecha de la celebración de las elecciones y por cualquier causa, se produzcan en el Senado, darán lugar a elecciones parciales de acuerdo con el artículo veintinueve.

Artículo veintidós.— Uno. El electorado de cada distrito se distribuirá en secciones. Cada sección tendrá un máximo de dos mil electores y un mínimo de quinientos. En todo caso, cada término municipal contará, por lo menos, con una sección electoral y ninguna de éstas comprenderá áreas pertenecientes a distintos términos municipales.

Dos. La fijación del número y límites de las secciones electorales se realizará por las Juntas

Electorales Provinciales, oídas las de Zona y a propuesta de las Delegaciones Provinciales del Instituto Nacional de Estadística, dentro de los diez días siguientes a la constitución de aquéllas.

Artículo veintitrés.— Uno. Dentro de los cinco días siguientes a la finalización del plazo a que se refiere el artículo anterior, celebrarán sesión las Juntas de Zona con el fin de señalar los locales correspondientes a cada una de las Secciones.

Dos. La selección de locales se efectuará atendiendo a los criterios siguientes:

a) Prioridad de los edificios de propiedad pública sobre los de propiedad privada, con preferencia, dentro de los primeros, para los locales de centros docentes y para aquellos otros en los que no radiquen oficinas o dependencias burocráticas.

Si hubiesen de ser utilizados locales situados en edificios privados, la preferencia obrará en favor de los destinados a fines educativos o de los pertenecientes a Entidades culturales o recreativas, previa la conformidad de sus titulares u órganos rectores, que sólo podrán denegarla por causas debidamente justificadas.

b) Grado de concentración o diseminación del electorado, procurando que la situación del local facilite el acceso al mayor número de electores desde los distintos puntos de la sección.

Tres. La designación efectuada se comunicará a la Junta Provincial correspondiente, la cual acordará la publicación de la relación de secciones y locales en el «Boletín Oficial» de la provincia. Esta publicación se reiterará en los periódicos de mayor circulación en la provincia, dentro de los diez días que precedan al de la votación.

Cuatro. Mediante Orden ministerial se determinarán las características o disposición interior que deban adoptar los locales donde se verifique la votación, de manera que queden asegurados la libertad y el secreto del voto.

TITULO V

Campana electoral

CAPITULO PRIMERO

Propaganda electoral

Artículo treinta y siete.— Uno. Se entiende por campaña de propaganda electoral el conjunto de actividades lícitas organizadas o desarrolladas por los partidos, las federaciones, las coaliciones, las agrupaciones de electores y los candidatos en orden a la captación de sufragios.

Dos. La captación de adhesiones de electores, para presentar candidaturas independientes, a que se refieren los artículos treinta y treinta y cuatro, no podrá realizarse mediante actos públicos.

Artículo treinta y ocho.— La campaña de propaganda electoral durará veintiún días y deberá terminar a las cero horas del día inmediato anterior a la elección.

Artículo treinta y nueve.— Uno. Cada Ayuntamiento comunicará a las Juntas de Zona y éstas publicarán, antes del día en que tenga lugar la proclamación de candidaturas, los lugares reservados para la colocación gratuita de carteles.

Dos. Todas las asociaciones, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores que presenten candidaturas en el distrito dispondrán de la misma superficie para la colocación de carteles en cada uno de los emplazamientos designados.

Tres. Las solicitudes de utilización de los emplazamientos se formularán en las Juntas de Zona, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al acto de proclamación. Las Juntas resolverán en el plazo de cinco días, conforme al criterio establecido en el apartado dos precedente.

Cuatro. Las asociaciones, federaciones, coaliciones y candidatos independientes serán civilmente responsables de los daños causados en los inmuebles por cualquier tipo de propaganda gráfica. Los miembros de una candidatura responderán solidariamente con la entidad que los presente.

Artículo cuarenta.— Uno. Las asociaciones, federaciones, coaliciones y agrupaciones tendrán derecho al uso gratuito de espacios en la televisión, radio y prensa de titularidad pública.

Por Decreto se regulará el ejercicio de este derecho, combinando los criterios de equidad con las necesidades del medio y estableciendo, en su caso, el número mínimo de distritos en los que se han de presentar candidaturas para poder usar dichos espacios.

Dos. Se constituirá un Comité para radio y televisión que, bajo la dirección de la Junta Electoral Central, controlará la programación relacionada con las elecciones, de televisión y emisoras de radio de titularidad pública, durante la campaña electoral. Este Comité se compondrá de personas designadas por el Gobierno y de representantes de las asociaciones, federaciones y coaliciones que concurren a las elecciones en la forma y con los mínimos que se determinarán en el Decreto de creación de este Comité.

Artículo cuarenta y uno.— Uno. La celebración de actos públicos de propaganda electoral en locales oficiales se sujetará a las siguientes reglas:

a) Los Ayuntamientos, previo acuerdo en su caso con los Organismos titulares de los locales y con anterioridad al día en que haya de tener lugar la proclamación de candidaturas, señalarán los locales oficiales y los lugares abiertos al uso público que se habiliten para la celebración de los referidos actos, notificándolo a las respectivas Juntas de Zona que, a su vez, lo pondrán en conocimiento de la Junta Provincial. La relación de los locales, que contendrá la determinación de los días y horas en que cada uno sea utilizable, será puesta en conocimiento de las personas que lo soliciten.

b) La duración de cada acto no podrá exceder en ningún caso de dos horas y el número máximo de actos se fijará mediante Orden ministerial, en función del número de electores de cada Ayuntamiento.

c) La asignación de locales a las candidaturas se llevará a cabo por las Juntas de Zona, en función de las respectivas peticiones; esto no obstante cuando diversas solicitudes coincidan en el local, día y hora, se efectuará según criterios de igualdad de oportunidades que tendrán en cuenta el número de locales ya concedidos, y en caso de igualdad de condiciones se atenderá al orden de presentación de las solicitudes.

Dos. La celebración de actos públicos de propaganda electoral en locales cerrados no oficiales será libre, sin perjuicio de lo que se dispone en el apartado siguiente.

Tres. La celebración de los actos públicos de carácter electoral se ajustará a lo previsto en la Ley diecisiete/mil novecientos setenta y seis, de veintinueve de mayo, reguladora del derecho de reunión.

Las competencias que dicha Ley atribuye a los Gobernadores civiles serán asumidas por las Juntas Provinciales Electorales, manteniéndose en todo caso las atribuciones de la autoridad gubernativa respecto del mantenimiento del orden público.

Las comunicaciones y solicitudes y las resoluciones de las Juntas Provinciales Electorales serán puestas por éstas en conocimiento de los Gobernadores civiles, a fin de que por dichas autoridades se pueda informar a las Juntas y adoptar las medidas precautorias oportunas.

Se excluyen de estas normas las reuniones en locales abiertos al uso público en forma de manifestación, marcha, séquito, cortejo o cualquier otra modalidad similar que no se autorizaran para fines electorales.

Artículo cuarenta y dos.— Uno. Los folletos, hojas, carteles y en general todos los impresos que se destinen a ser difundidos con específica ocasión de la campaña electoral, deberán estar previamente suscritos por el representante de la candidatura y ajustarse a lo preceptuado sobre libertad de expresión en lo que se refiere a extensión del derecho y pie de imprenta. Las competencias sobre depósito y secuestro preventivo, a que se refieren los artículos doce y sesenta y cuatro de la Ley de Prensa e Imprenta, catorce/mil novecientos sesenta y seis, de dieciocho de marzo, se entienden transferidas a la correspondiente Junta Electoral Provincial en lo que a dichos impresos se refiere.

Dos. De las infracciones a lo establecido en el apartado anterior conocerá exclusivamente la jurisdicción ordinaria.

Artículo cuarenta y tres.— La realización de los actos y operaciones de propaganda regulados en el presente capítulo no excluye la de cualesquiera otras actividades lícitas, del mismo o de distinto género, que se estime oportuno llevar a cabo, de acuerdo con las disposiciones vigentes.

CAPITULO II

Gastos electorales

Artículo cuarenta y cuatro.— Uno. El Estado subvencionará los gastos que originen las actividades electorales, de acuerdo con las siguientes reglas:

- a) Un millón de pesetas por cada escaño obtenido en el Congreso o en el Senado.
- b) Cuarenta y cinco pesetas por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura al Congreso, uno de cuyos miembros, al menos, hubiera obtenido escaño de Diputado.
- c) Quince pesetas por cada uno de los votos obtenidos por cada candidato que hubiera obtenido escaño de Senador.

Dos. El Estado entregará la subvención a que se refiere el apartado anterior a los representantes de las asociaciones, federaciones o coaliciones que hubieran presentado la candidatura o al representante de ésta cuando hubiere sido promovida por agrupación de electores. Ello, no obstante, las asociaciones, partidos, federaciones y coaliciones y los representantes de candidaturas promovidas por agrupaciones de electores podrán notificar a la Junta Electoral Central que las subvenciones a que eventualmente tengan derecho, conforme a lo dispuesto en este artículo, sean abonadas en todo o en parte a las Entidades de crédito que designen, las cuales compensarán con cargo a tales subvenciones los anticipos o créditos que puedan haber otorgado. El Estado, en tal caso, verificará el pago conforme a los términos de dicha notificación, con plena eficacia liberatoria para el mismo. La notificación practicada no podrá revocarse sin consentimiento de la Entidad de crédito beneficiaria.

Tres. Por Orden ministerial se fijarán tarifas postales especiales para los envíos de impresos de propaganda electoral.

Artículo cuarenta y cinco.— Uno. La fiscalización de los gastos que las asociaciones, federaciones, coaliciones o candidaturas efectúen en orden a la presentación y campaña electoral, así como de los ingresos que se realicen con esta finalidad, corresponderá a las Juntas Electorales.

Dos. La fiscalización será ejercida por la respectiva Junta Provincial respecto de las candidaturas independientes y de las asociaciones, federaciones o coaliciones que presenten candidaturas en un solo distrito, y por la Junta Central en los restantes casos.

Tres. Lo dispuesto en el presente capítulo se entenderá sin perjuicio de lo establecido en el artículo cuarto de la Ley veintiuno/mil novecientos setenta y seis, de catorce de junio, reguladora del derecho de asociación política.

Artículo cuarenta y seis.— Uno. Los representantes de las Entidades o candidaturas deberán comunicar a la Junta competente, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la proclamación de candidatos, el número de la cuenta o cuentas abiertas para la recaudación de fondos.

Dos. La apertura de cuentas podrá realizarse en los establecimientos o sucursales de cualquier Entidad bancaria o Caja de Ahorros.

Tres. Quienes se propongan aportar fondos a las cuentas referidas en los apartados anteriores harán constar en el acto de la imposición su nombre, domicilio y cuantía de la aportación.

Cuando las imposiciones se efectúen por los partidos se hará constar el origen de los fondos que se depositan.

Cuatro. Las Juntas competentes podrán, en todo momento, recabar de las Entidades depositarias el estado de la cuenta, número e identidad de los impositores y cuantos extremos estimen precisos para el cumplimiento de su función fiscalizadora. A estos efectos, las Juntas podrán delegar la práctica de inspecciones en las de inferior categoría, según los casos.

Cinco. Queda prohibida la aportación a las cuentas a que se refiere el presente artículo de fondos provenientes de la Administración del Estado, Entidades locales, Organismos autónomos, Entidades paraestatales, Empresas nacionales, provinciales, municipales y de economía mixta, así como de Entidades o personas extranjeras.

Seis. Las personas o Entidades titulares de las cuentas serán responsables del empleo de fondos de procedencia ilícita o prohibida, de acuerdo con el apartado anterior, salvo que dentro de los dos días siguientes a la comunicación del depósito lo pongan en conocimiento y a disposición de la Junta Electoral correspondiente.

Artículo cuarenta y siete.— Uno. Los fondos que obren en las cuentas a que se refiere el artículo precedente sólo podrán destinarse a gastos derivados de la presentación y proclamación de candidatos y de la propaganda electoral. Correlativamente, dichos gastos sólo podrán ser satisfechos mediante disposiciones contra los fondos de las referidas cuentas.

Dos. Terminada la campaña electoral no se podrá disponer de los saldos que puedan arrojar estas cuentas hasta que por la Junta competente se haya calificado la regularidad, conforme al artículo siguiente, o en los términos que resulten del pronunciamiento jurisdiccional, en los casos en que hubiera sido apreciada irregularidad.

Tres. Las personas autorizadas a disponer de los fondos de las cuentas y las personas o Entidades titulares de éstas son responsables de las cantidades recaudadas y de su aplicación a los fines señalados.

Artículo cuarenta y ocho.— Uno. Los representantes de las Entidades y candidaturas deberán llevar contabilidad especial, detallada y documentada de todos los gastos originados por la presentación de candidaturas y propaganda electoral, que habrá de ser entregada a la Junta competente antes de la fecha señalada para la proclamación de electos.

Dos. La Junta competente se pronunciará sobre la regularidad de las cuentas presentadas, en el plazo de treinta días. Caso de apreciar en ellas alguna irregularidad, lo notificará a la persona o Entidad cuentadante, concediéndole un plazo no inferior a quince días para su subsanación o formulación de alegaciones.

Tres. Transcurridos estos plazos, las Juntas harán públicas las rendiciones de cuentas, especificando la cuantía de los fondos recaudados, el destino de los mismos, su juicio sobre las cuentas y cuantos otros datos estimen oportunos.

En caso de que advirtieran irregularidades no subsanadas en las cuentas, así como cuando las personas o Entidades obligadas a su rendición incumpliesen las obligaciones que les impone el presente artículo, pasarán el tanto de culpa a la jurisdicción competente para la depuración de las responsabilidades que procedan.

7.2. LEY ORGANICA 5/1985, DE 19 DE JUNIO, DEL REGIMEN ELECTORAL GENERAL ¹

PREAMBULO

I. La presente Ley Orgánica del Régimen Electoral General pretende lograr un marco estable para que las decisiones políticas en las que se refleja el derecho de sufragio se realicen en plena libertad. Este es, sin duda, el objetivo esencial en el que se debe enmarcar toda Ley Electoral de una democracia.

Nos encontramos ante el desarrollo de una de las normas fundamentales de un Estado democrático, en tanto que sólo nos podemos afirmar en democracia cuando el pueblo puede libremente constituir la decisión mayoritaria de los asuntos de Gobierno.

La Constitución española se inscribe, de forma inequívoca, entre las constituciones democráticas más avanzadas del mundo occidental, y por ello establece las bases de un mecanismo que hace posible, dentro de la plena garantía del resto de las libertades políticas, la alternancia en el poder de las distintas opciones derivadas del pluralismo político de nuestra sociedad.

Estos principios tienen su plasmación en una norma como la presente que articula el procedimiento de emanación de la voluntad mayoritaria del pueblo en las diversas instancias representativas en las que se articula el Estado español.

En este sentido, el artículo 81 de la Constitución establece la necesidad de que las Cortes Generales aprueben, con carácter de orgánica, una Ley que regule el régimen electoral general.

Ello plantea, de un lado, la necesidad de dotar de un tratamiento unificado y global al variado conjunto de materias comprendidas bajo el epígrafe constitucional «Ley Electoral General» así como regular las especificidades de cada uno de los procesos electorales en el ámbito de las competencias del Estado.

Todo este orden de cuestiones requiere, en primer término, aprobar la normativa que sustituya

¹ La Ley Orgánica 5/1985, ha sido modificada y completada por la Ley Orgánica 1/1987 de 2 de abril que regula las elecciones al Parlamento Europeo.

al vigente Real Decreto-ley de 1977, que ha cubierto adecuadamente una primera etapa de la transición democrática de nuestro país. No obstante, esta sustitución no es en modo alguno radical, debido a que el propio texto constitucional acogió los elementos esenciales del sistema electoral contenidos en el Real Decreto-ley.

En segundo lugar la presente Ley Orgánica recoge normativa electoral sectorial ya aprobada por las Cámaras, así en lo relativo al régimen de elecciones locales se sigue en lo fundamental el régimen vigente regulado en la Ley 39/1978, y modificado por la Ley 6/1983 en la presente legislatura. De la misma forma las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de Diputados y Senadores que introduce la Ley son las ya previstas en el Proyecto de Ley Orgánica de Incompatibilidades de Diputados y Senadores, sobre el que las Cámaras tuvieron ocasión de pronunciarse durante la presente legislatura.

Por último el nuevo texto electoral aborda este planteamiento conjunto desde la experiencia de un proceso democrático en marcha desde 1977, aportando las mejoras técnicas que sean necesarias para cubrir los vacíos que se han revelado con el asentamiento de nuestras instituciones representativas.

II. La Ley parte, por lo tanto, de esta doble filosofía; pretende cumplir un imperativo constitucional inaplazable, y lo pretende hacer desde la globalidad que la propia Constitución impone.

La Ley Orgánica del Régimen Electoral General está estructurada precisamente para el cumplimiento de ambos fines. En ella se plantea una división fundamental entre disposiciones generales para toda elección por sufragio universal directo y de aplicación en todo proceso electoral y normas que se refieren a los diferentes tipos de elecciones políticas y son una modulación de los principios generales a las peculiaridades propias de los procesos electorales que el Estado debe regular.

La Constitución impone al Estado, por una parte, el desarrollo del artículo 23, que afecta a uno de los derechos fundamentales en la realización de un Estado de Derecho: la regulación del sufragio activo y pasivo para todos los ciudadanos; pero, además, el artículo 81 de la Constitución, al imponer una Ley Orgánica del Régimen Electoral General, amplía el campo de actuación que debe cubrir el Estado, esto es, hace necesaria su actividad más allá de lo que es mera garantía del derecho de sufragio, ya que, como ha declarado el Tribunal Constitucional, bajo ese epígrafe hay que entender lo que es primario y nuclear en el régimen electoral.

Además, el Estado tiene la competencia exclusiva, según el artículo 149.1.1.ª de la Constitución para regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, derechos entre los que figura el de sufragio comprendido en el artículo 23 de la Constitución.

La filosofía de la Ley parte del más escrupuloso respeto a las competencias autonómicas, diseñando un sistema que permita no sólo su desarrollo, sino incluso su modificación o sustitución en muchos de sus extremos por la actividad legislativa de las Comunidades Autónomas.

El título preliminar con el que se abre este texto normativo delimita su ámbito, en aplicación de la filosofía ya expuesta.

El Título I abarca, bajo el epígrafe «Disposiciones comunes para las elecciones por sufragio universal directo» un conjunto de capítulos que se refieren en primer lugar al desarrollo directo del artículo 23 de la Constitución, como son los capítulos primero y segundo que regulan el derecho de sufragio activo y pasivo. En segundo término, regula materias que son contenido primario del régimen electoral, como algunos aspectos de procedimiento electoral. Finalmente, se refiere a los delitos electorales. La regulación contenida en este Título es, sin duda, el núcleo central de la Ley, punto de referencia del resto de su contenido y presupuesto de la actuación legislativa de las Comunidades Autónomas.

Las novedades que se pueden destacar en este Título son entre otras el sistema del Censo Electoral, la ordenación de los gastos y subvenciones electorales y su procedimiento de control y las garantías judiciales para hacer eficaz el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo.

El Título II contiene las disposiciones especiales para la elección de Diputados y Senadores. En él se recogen escrupulosamente los principios consagrados en la Constitución: la circunscripción electoral provincial y su representación mínima inicial, el sistema de representación proporcional y el sistema de inelegibilidades e incompatibilidades de los miembros del Congreso de los Diputados y del Senado.

Sobre estas premisas constitucionales, recogidas también en el Decreto-ley de 1977, la Ley trata de introducir mejoras técnicas y correcciones que redunden en un mejor funcionamiento del sistema en su conjunto.

El Título III regula las disposiciones especiales para las elecciones municipales. En él se han recogido el contenido de la Ley 39/1978 y las modificaciones aportadas por la Ley 6/1983, aunque se han introducido algunos elementos nuevos como el que se refiere a la posibilidad y el procedimiento de la destitución de los Alcaldes por los Concejales, posibilidad ya consagrada por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Los Títulos IV y V se refieren a la elección de los Cabildos Insulares canarios y de las Diputaciones Provinciales, y en ellos se ha mantenido el sistema vigente.

III. Un sistema electoral en un Estado democrático debe garantizar, como elemento nuclear del mismo, la libre expresión de la soberanía popular y esta libertad genérica se rodea hoy día de otro conjunto de libertades, como la libertad de expresión, de información, de reunión, de asociación, etc. Por ello, el efecto inmediato de esta Ley no puede ser otro que el de reforzar las libertades antes descritas, impidiendo que aquellos obstáculos que puedan derivarse de la estructura de una sociedad, trasciendan al momento máximo de ejercicio de la libertad política.

El marco de la libertad en el acceso a la participación política diseñado en esta Ley es un hito irrenunciable de nuestra historia y el signo más evidente de nuestra convivencia democrática.

TITULO PRELIMINAR

Artículo 1.º 1. La presente Ley Orgánica es de aplicación:

- a) A las elecciones de Diputados y Senadores a Cortes Generales sin perjuicio de lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía para la designación de los Senadores previstos en el artículo 69.5 de la Constitución.
- b) A las elecciones de los miembros de las Corporaciones Locales.
- c) A las elecciones de los Diputados del Parlamento Europeo ².

2. Asimismo, en los términos que establece la Disposición Adicional Primera de la presente Ley, es de aplicación a las elecciones a las Asambleas de las Comunidades Autónomas, y tiene carácter supletorio de la legislación autonómica en la materia.

TITULO PRIMERO

Disposiciones Comunes para las Elecciones por Sufragio Universal Directo

CAPITULO PRIMERO

DERECHO DE SUFRAGIO ACTIVO

Artículo 2.º 1. El derecho de sufragio corresponde a los españoles mayores de edad que no estén comprendidos en ninguno de los supuestos previstos en el artículo siguiente.

2. Para su ejercicio es indispensable la inscripción en el censo electoral vigente.

Artículo 3.º 1. Carecen de derecho de sufragio:

- a) Los condenados por sentencia judicial firme a la pena principal o accesoria de privación del derecho de sufragio durante el tiempo de su cumplimiento.
- b) Los declarados incapaces en virtud de sentencia judicial firme, siempre que la misma declare expresamente la incapacidad para el ejercicio del derecho de sufragio.
- c) Los internados en un hospital psiquiátrico con autorización judicial, durante el período que dure su internamiento siempre que en la autorización el Juez declare expresamente la incapacidad para el ejercicio del derecho de sufragio.

2. A los efectos previstos en este artículo, los Jueces o Tribunales que entiendan de los procedimientos de incapacidad o internamiento deberán pronunciarse expresamente sobre la incapacidad para el ejercicio del sufragio. En el supuesto de que ésta sea apreciada, lo comunicarán al Registro Civil para que se proceda a la anotación correspondiente.

Artículo 4.º 1. El derecho de sufragio se ejerce personalmente en la Sección en la que el elector se halle inscrito según el censo y en la Mesa Electoral que le corresponda, sin perjuicio de las disposiciones sobre el voto por correspondencia y el voto de los interventores.

2. Nadie puede votar más de una vez en las mismas elecciones.

² Apartado adicionado por la Ley Orgánica 1/1987, de 2 de abril.

Artículo 5.º Nadie puede ser obligado o coaccionado bajo ningún pretexto en el ejercicio de su derecho de sufragio, ni a revelar su voto.

CAPITULO II

DERECHO DE SUFRAGIO PASIVO

Artículo 6.º 1. Son elegibles los españoles mayores de edad, que poseyendo la cualidad de elector, no se encuentren incurso en alguna de las siguientes causas de inelegibilidad:

- a) Los miembros de la Familia Real Española incluidos en el Registro Civil que regula el Real Decreto 2917/1981, de 27 de noviembre, así como sus cónyuges.
- b) Los Presidentes del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo, del Consejo de Estado, del Tribunal de Cuentas, y del Consejo a que hace referencia el artículo 131.2 de la Constitución.
- c) Los Magistrados del Tribunal Constitucional, los Vocales del Consejo General del Poder Judicial, los Consejeros Permanentes del Consejo de Estado y los Consejeros del Tribunal de Cuentas.
- d) El Defensor del Pueblo y sus Adjuntos.
- e) El Fiscal General del Estado.
- f) Los Subsecretarios, Secretarios generales, Directores generales de los Departamentos Ministeriales y los equiparados a ellos; en particular los Directores de los Departamentos del Gabinete de la Presidencia del Gobierno y los Directores de los Gabinetes de los Ministros y de los Secretarios de Estado.
- g) Los Jefes de Misión acreditados, con carácter de residentes, ante un Estado extranjero u organismo internacional.
- h) Los Magistrados, Jueces y Fiscales que se hallen en situación de activo.
- i) Los militares profesionales y de complemento y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía, en activo.
- j) Los Presidentes, Vocales y Secretarios de las Juntas Electorales.
- k) Los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, los Gobernadores y Subgobernadores Civiles y las autoridades similares con distinta competencia territorial.
- l) El Director general de RTVE y los Directores de las Sociedades de este Ente Público.
- m) Los Presidentes, Directores y cargos asimilados de las entidades estatales autónomas con competencia en todo el territorio nacional, así como los Delegados del Gobierno en las mismas.
- n) Los Presidentes y Directores generales de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social con competencia en todo el territorio nacional.
- ñ) El Director de la Oficina del Censo Electoral.
- o) El Gobernador y Subgobernador del Banco de España y los Presidentes y Directores del Instituto de Crédito Oficial y de las demás entidades oficiales de crédito.
- p) El Presidente, los Consejeros y el Secretario general del Consejo General de Seguridad Nuclear.

2. Asimismo son inelegibles:

- a) Los condenados por Sentencia firme, a pena privativa de libertad, en el período que dure la pena.
- b) Aunque la Sentencia no sea firme, los condenados por un delito de rebelión o los integrantes de organizaciones terroristas condenados por delitos contra la vida, la integridad física o la libertad de las personas.

3. Durante su mandato no serán elegibles por las circunscripciones electorales comprendidas en todo o en parte en el ámbito territorial de su jurisdicción:

- a) Quien ejerza la función del mayor nivel de cada Ministerio en las distintas demarcaciones territoriales de ámbito inferior al estatal.
- b) Los Presidentes, Directores y cargos asimilados de Entidades Autónomas de competencia territorial limitada, así como los Delegados del Gobierno en las mismas.
- c) Los Delegados territoriales de RTVE y los Directores de las Entidades de Radiotelevisión dependientes de las Comunidades Autónomas.
- d) Los Presidentes y Directores de los órganos periféricos de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social.
- e) Los Secretarios generales de las Delegaciones del Gobierno y de los Gobiernos Civiles.

f) Los Delegados provinciales de la oficina del Censo Electoral.

Artículo 7.º 1. La calificación de inelegible procederá respecto de quienes incurran en alguna de las causas mencionadas en el artículo anterior, el mismo día de la presentación de su candidatura, o en cualquier momento posterior hasta la celebración de las elecciones.

2. No obstante lo dispuesto en el párrafo primero del artículo anterior, los que aspiren a ser proclamados candidatos y no figuren incluidos en las listas del censo electoral, podrán serlo, siempre que con la solicitud acrediten de modo fehaciente que reúnen todas las condiciones exigidas para ello.

3. Los Magistrados, Jueces y Fiscales, así como los militares profesionales y de complemento y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policías, en activo, que deseen presentarse a las elecciones, deberán solicitar el pase a la situación administrativa que corresponda.

4. Los Magistrados, Jueces, Fiscales, miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía en activo tendrán derecho, en todo caso, a reserva de puesto o plaza y de destino, en las condiciones que determinen las normas específicas de aplicación. De ser elegidos, la situación administrativa que les corresponda podrá mantenerse, a voluntad de los interesados, una vez terminado su mandato, hasta la constitución de la nueva Asamblea parlamentaria o Corporación Local.

CAPITULO IV

EL CENSO ELECTORAL

Sección 1.ª Condiciones y modalidad de la inscripción

Artículo 31. 1. El censo electoral contiene la inscripción de quienes reúnen los requisitos para ser elector y no se hallen privados, definitiva o temporalmente, del derecho de sufragio.

2. El censo electoral está compuesto por el censo de los electores residentes en España y por el censo de los electores residentes-ausentes que viven en el extranjero.

3. El censo electoral es único para toda clase de elecciones, sin perjuicio de su posible ampliación para las elecciones municipales a tenor de lo dispuesto en el artículo 13.2 de la Constitución.

Artículo 32. 1. La inscripción en el censo electoral es obligatoria. Además del nombre y los apellidos, único dato necesario para la identificación del elector en el acto de la votación, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 85, se incluirá entre los restantes datos censales el número del Documento Nacional de Identidad.

2. Los Ayuntamientos tramitan de oficio la inscripción de los residentes en su término municipal.

3. Los españoles residentes-ausentes que vivan en el extranjero deben instar su inscripción al Consulado español correspondiente en la forma que se disponga reglamentariamente.

Artículo 33. 1. El censo electoral se ordena por secciones territoriales.

2. Cada elector está inscrito en una Sección. Nadie puede estar inscrito en varias Secciones, ni varias veces en la misma Sección.

3. Si un elector aparece registrado más de una vez, prevalece la última inscripción y se cancelan las restantes. Si las inscripciones tienen la misma fecha, se notificará al afectado esta circunstancia para que opte por una de ellas en el plazo de diez días. En su defecto, la autoridad competente determina de oficio la inscripción que ha de prevalecer.

4. Las cancelaciones dispuestas de oficio, conforme al apartado anterior, o por cualquier otro motivo, son notificadas inmediatamente a los afectados.

5. Todos los electores reciben de la Administración Electoral una Tarjeta Censal con los datos actualizados de su inscripción en el Censo Electoral así como de la Sección y Mesa en la que les corresponde votar.

Sección 2.ª La formación del censo electoral

Artículo 34. 1. El censo electoral es permanente.

2. Su revisión es anual y se realiza con fecha del día 1 de enero de cada año.

3. Para cada elección se utiliza el censo electoral vigente el día de la convocatoria.

Artículo 35. Para la revisión anual, los Ayuntamientos envían, en los plazos marcados por la Oficina del Censo Electoral y en cualquier caso antes de finalizar el mes de febrero, a la Delegación Provincial correspondiente de las Oficinas del Censo Electoral una relación, documentada en la forma prevista por las instrucciones de dicho Organismo, con los siguientes datos:

- a) Las altas de los residentes, mayores de edad, con referencia al 31 de diciembre anterior y las bajas producidas hasta esta fecha.
- b) Las altas de los residentes que cumplen dieciocho años entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año en curso, que no hayan sido inscritos como menores en la revisión anterior, y las bajas que se hayan producido entre los que fueron inscritos con esa calificación.
- c) Las altas, con la calificación de menor de los residentes que cumplen dieciocho años entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año siguiente.

Artículo 36. Para la revisión del Censo, los Consulados tramitan, conforme al mismo procedimiento que los Ayuntamientos, las altas y las bajas instadas por los españoles que vivan en su demarcación, así como sus cambios de domicilio.

Artículo 37. A los efectos previstos en los dos artículos anteriores, los responsables del Registro Civil y del Registro de Penados y Rebeldes comunican antes del 1 de febrero a los Ayuntamientos, Consulados y a las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral cualquier circunstancia, civil o penal, que pueda afectar a la inscripción en el Censo.

Artículo 38. 1. Con los datos consignados en los artículos anteriores, la Oficina del Censo Electoral elabora listas provisionales para cada revisión anual y ordena su exposición al público.

2. Las reclamaciones en vía administrativa ante los Ayuntamientos y Consulados deberán estar resueltas antes del 30 de junio, y enalzada ante las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral antes del 15 de julio, entrando en vigor las listas electorales el 1 de agosto.

3. Lo dispuesto en el apartado anterior no impide posibles alteraciones posteriores como resultado de las Sentencias que resuelvan los recursos contra las decisiones de la Oficina del Censo Electoral.

4. Para tales recursos es de aplicación el procedimiento preferente y sumario previsto en el número 2 del artículo 53 de la Constitución.

Sección 3.ª Rectificación del Censo en período electoral

Artículo 39. 1. Los Ayuntamientos y Consulados están obligados a la exposición de las listas electorales vigentes de sus respectivos Municipios el quinto día sucesivo a la convocatoria de elecciones.

2. En los ocho días siguientes, los responsables del Registro Civil y del Registro de Penados y Rebeldes comunican a las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral cualquier circunstancia que afecte al derecho de sufragio de los inscritos.

3. Dentro del Plazo anterior cualquier persona puede presentar reclamación administrativa ante la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral sobre su inclusión o exclusión en el censo.

4. Esta, en un plazo de tres días, resuelve las reclamaciones presentadas y ordena las rectificaciones pertinentes, que habrán de ser expuestas al público el decimoséptimo día posterior a la convocatoria. Asimismo notifica la resolución adoptada a cada uno de los reclamantes y a los Ayuntamientos y Consulados correspondientes.

Artículo 40. 1. Contra las resoluciones de la Oficina del Censo Electoral puede interponerse recurso ante el Juez de Primera Instancia en un plazo de cinco días a partir de su notificación.

2. La Sentencia, que habrá de dictarse en el plazo de cinco días, se notifica al interesado, al Ayuntamiento, al Consulado y a la Delegación provincial de la Oficina del Censo Electoral. Esta Sentencia agota la vía judicial.

Sección 4.ª Acceso a los datos censales

Artículo 41. 1. Por Real Decreto se regularán los datos personales de los electores, necesarios para su inscripción en el Censo Electoral.

2. Queda prohibida cualquier información particularizada sobre los datos personales contenidos en el Censo Electoral, a excepción de los que se soliciten por conducto judicial.

3. No obstante, la oficina del Censo Electoral puede facilitar datos estadísticos que no revelen circunstancias personales de los electores.

4. Las Comunidades Autónomas pueden obtener una copia del Censo, en soporte apto para su tratamiento informático, después de cada rectificación de aquél.

5. Los representantes de cada candidatura pueden obtener, el día de la proclamación de candidatos, una copia del censo del distrito correspondiente, en soporte apto para su tratamiento informático. Alternativamente los representantes generales pueden obtener, en las mismas condiciones, una copia del censo vigente de los distritos donde su partido, federación o coalición presente candidaturas.

CAPITULO VI

PROCEDIMIENTO ELECTORAL

Sección 4.ª Disposiciones generales sobre la campaña electoral

Artículo 50. 1. Los poderes públicos pueden realizar en período electoral una campaña de carácter institucional destinada a informar e incentivar la participación en las elecciones, sin influir en la orientación del voto de los electores.

2. Se entiende por campaña electoral, a efectos de esta Ley, el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden a la captación de sufragios.

3. Salvo lo dispuesto en el apartado 1 de este artículo, ninguna persona jurídica distinta de las mencionadas en el apartado anterior podrá realizar campaña electoral a partir de la fecha de la convocatoria de las elecciones, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 20 de la Constitución.

Artículo 51. 1. La campaña electoral comienza el día trigésimo octavo posterior a la convocatoria.

2. Dura quince días como mínimo y veintiún días como máximo.

3. Termina, en todo caso, a las cero horas del día inmediatamente anterior a la votación.

Artículo 52. Se prohíbe a todo miembro en activo de las Fuerzas Armadas o de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, de las Policías de las Comunidades Autónomas o Municipales, a los Jueces, Magistrados y Fiscales en activo y a los miembros de las Juntas Electorales, difundir propaganda electoral o llevar a cabo otras actividades de campaña electoral.

Sección 5.ª Propaganda y actos de campaña electoral

Artículo 53. No puede difundirse propaganda electoral ni realizarse acto alguno de campaña electoral una vez que ésta haya legalmente terminado ni tampoco durante el período comprendido entre la convocatoria de las elecciones y la iniciación legal de la campaña. La prohibición referida a este último período no incluye las actividades habitualmente realizadas por los partidos, coaliciones y federaciones en el ejercicio de sus funciones constitucionalmente reconocidas y, en particular, en el artículo 20 de la Constitución.

Artículo 54. 1. La celebración de actos públicos de campaña electoral se rige por lo dispuesto en la legislación reguladora del derecho de reunión. Las atribuciones encomendadas en esta materia a la autoridad gubernativa se entiende asumidas por las Juntas Electorales Provinciales.

2. Se mantienen, en todo caso, las atribuciones de la autoridad gubernativa respecto al orden público, y con este fin, las Juntas deben informar a la indicada autoridad de las reuniones cuya convocatoria les haya sido comunicada.

Artículo 55. Los Ayuntamientos deben reservar lugares especiales para la colocación gratuita de carteles, así como locales oficiales y lugares públicos de uso gratuito para la celebración de actos de campaña electoral.

Aparte de los lugares especiales gratuitos indicados anteriormente, los partidos, asociaciones, coaliciones o federaciones y las candidaturas sólo pueden colocar carteles de propaganda electoral en los espacios comerciales autorizados.

Artículo 56. 1. A los efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, los Ayuntamientos, dentro de los siete días siguientes a la convocatoria, comunican los emplazamientos disponibles para la colocación gratuita de carteles a la correspondiente Junta Electoral de Zona.

2. Esta distribuye equitativamente los lugares mencionados, de forma que todas las candidaturas dispongan de igual superficie y análoga utilidad en cada uno de los emplazamientos disponibles.

3. El segundo día posterior a la proclamación de candidatos, la Junta comunica al representante de cada candidatura los lugares reservados para sus carteles.

Artículo 57. 1. A los efectos de lo dispuesto en el artículo 55 los Ayuntamientos, dentro de los diez días siguientes al de la convocatoria, comunican a la correspondiente Junta Electoral de Zona que, a su vez lo pone en conocimiento de la Junta Provincial, los locales oficiales y lugares públicos que se reservan para la realización gratuita de actos de campaña electoral.

2. Dicha relación ha de contener la especificación de los días y horas en que cada uno sea utilizable y debe ser publicada en el «Boletín Oficial de la Provincia», dentro de los quince días siguientes a la convocatoria. A partir de entonces, los representantes de las candidaturas pueden solicitar ante las Juntas de Zona la utilización de los locales y lugares mencionados.

3. El cuarto día posterior a la proclamación de candidatos, las Juntas de Zona atribuyen los locales y lugares disponibles, en función de las solicitudes, y cuando varias sean coincidentes, atendiendo al criterio de igualdad de oportunidades y, subsidiariamente, a las preferencias de los partidos, federaciones o coaliciones con mayor número de votos en las últimas elecciones equivalentes en la misma circunscripción. Las Juntas Electorales de Zona comunicarán al representante de cada candidatura los locales y lugares asignados.

Artículo 58. 1. Las candidaturas tienen derecho a contratar la inserción de publicidad en la prensa periódica, sin que pueda producirse discriminación alguna entre ellas en cuanto a inclusión, tarifas y ubicación de los espacios de publicidad electoral.

2. Las candidaturas tienen igualmente derecho a contratar la inserción de publicidad en emisoras de radio y en cualquier otro medio de difusión privado, sin que pueda producirse tampoco discriminación alguna a este respecto.

3. Las tarifas para la publicidad electoral no serán superiores a las vigentes para la publicidad comercial.

4. Todo espacio de propaganda electoral deberá hacer constar expresamente su condición.

Sección 6.ª Utilización de medios de comunicación de titularidad pública para la campaña electoral

Artículo 59. Por Orden ministerial se fijarán tarifas especiales para los envíos postales de propaganda electoral.

Artículo 60. 1. No pueden contratarse espacios de publicidad electoral en los medios de comunicación de titularidad pública.

2. Durante la campaña electoral los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurran a las elecciones tienen derecho a espacios gratuitos de propaganda en las emisoras de televisión y de radio de titularidad pública conforme a lo establecido en los artículos siguientes.

Artículo 61. La distribución de espacios gratuitos para propaganda electoral se hace atendiendo al número total de votos que obtuvo cada partido, federación o coalición en las anteriores elecciones equivalentes.

Artículo 62. Si el ámbito territorial del medio o el de su programación fueran más limitados que el de la elección convocada, la distribución de espacios se hace atendiendo al número total de votos que obtuvo cada partido, federación o coalición en las circunscripciones comprendidas en el correspondiente ámbito de difusión o, en su caso, de programación.

Artículo 63. 1. Para la distribución de espacios gratuitos de propaganda en las elecciones a cualquiera de las dos Cámaras de las Cortes Generales solamente se tienen en cuenta los resultados de las precedentes elecciones al Congreso de los Diputados.

2. Si simultáneamente a las elecciones al Congreso de los Diputados se celebran elecciones a una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma o elecciones municipales, sólo se tiene en cuenta los resultados de las anteriores elecciones al Congreso, para la distribución de espacios en la programación general de los medios nacionales.

3. Si las elecciones a una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma se celebran simultáneamente a las elecciones municipales, sólo se tiene en cuenta los resultados de las anteriores elec-

ciones a dicha Asamblea para la distribución de espacios en los medios de difusión de esa Comunidad Autónoma o en los correspondientes programas regionales de los medios nacionales.

4. En el supuesto previsto en el párrafo anterior, y siempre que no sea aplicable la regla del párrafo segundo de este artículo, la distribución de espacios en la programación general de los medios nacionales se hace atendiendo a los resultados de las anteriores elecciones municipales.

5. Si simultáneamente a las elecciones al Parlamento Europeo se celebran elecciones a cualquiera de las dos Cámaras de las Cortes Generales o elecciones municipales, sólo se tienen en cuenta los resultados de las anteriores elecciones al Congreso o, en su caso, de las elecciones municipales, para la distribución de espacios en la programación general de los medios nacionales³.

6. Si simultáneamente a las elecciones al Parlamento Europeo se celebran elecciones a una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, sólo se tienen en cuenta los resultados de las anteriores elecciones a dicha Asamblea para la distribución de espacios en los medios de difusión de esa Comunidad Autónoma o en los correspondientes programas regionales de los medios nacionales³.

7. A falta de regulación expresa en este artículo las Juntas Electorales competentes establecen los criterios para la distribución de espacios en los medios de comunicación de titularidad pública en los supuestos de coincidencia de elecciones⁴.

Artículo 64. 1. La distribución de tiempo gratuito de propaganda electoral en cada medio de comunicación de titularidad pública, y en los distintos ámbitos de programación que éstos tengan, se efectúa conforme al siguiente baremo:

a) Diez minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que no concurren o no obtuvieron representación en las anteriores elecciones equivalentes o para aquellos que, habiéndola obtenido, no hubieran alcanzado el 5 por 100 del total de votos válidos emitidos en el territorio nacional o, en su caso, en las circunscripciones a que hace referencia el artículo 62.

b) Veinte minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que, habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones equivalentes, hubieran alcanzado entre el 5 y el 20 por 100 del total de votos a que se hace referencia en el párrafo a).

c) Treinta minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que, habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones equivalentes, hubieran alcanzado, al menos, un 20 por 100 del total de votos a que hace referencia el apartado a).

2. El derecho a los tiempos de emisión gratuita enumerados en el apartado anterior sólo corresponde a aquellos partidos, federaciones o coaliciones que presenten candidaturas en más del 75 por 100 de las circunscripciones comprendidas en el ámbito de difusión o, en su caso, de programación del medio correspondiente. Para las elecciones municipales se estará a lo establecido en las disposiciones especiales de esta Ley.

3. Los partidos, asociaciones, federaciones o coaliciones que no cumplan el requisito de presentación de candidaturas establecido en el apartado anterior tienen, sin embargo, derecho a diez minutos de emisión en la programación general de los medios nacionales si hubieran obtenido en las anteriores elecciones equivalentes el 20 por 100 de los votos emitidos en el ámbito de una Comunidad Autónoma en condiciones horarias similares a las que se acuerden para las emisiones de los partidos, federaciones y coaliciones a que se refiere el apartado 1, c), de este artículo. En tal caso, la emisión se circunscribirá al ámbito territorial de dicha Comunidad. Este derecho no es acumulable al que prevé el apartado anterior.

4. Las agrupaciones de electores que se federen para realizar propaganda en los medios de titularidad pública tendrán derecho a diez minutos de emisión, si cumplen el requisito de presentación de candidaturas exigido en el apartado 2 de este artículo.

Artículo 65. 1. La Junta Electoral Central es la autoridad competente para distribuir los espacios gratuitos de propaganda electoral que se emiten por los medios de comunicación públicos cualquiera que sea el titular de los mismos, a propuesta de la Comisión a que se refieren los apartados siguientes de este artículo.

2. Una Comisión de Radio y Televisión, bajo la dirección de la Junta Electoral Central, es competente para efectuar la propuesta de distribución de los espacios gratuitos de propaganda electoral.

3. La Comisión es designada por la Junta Electoral Central y está integrada por un representante de cada partido, federación o coalición que concurriendo a las elecciones convocadas cuente con

³ Párrafo adicionado por la Ley Orgánica 1/1987, de 2 de abril.

⁴ El presente párrafo figuraba con el núm. 5 con anterioridad a la reforma operada por la Ley Orgánica 1/1987, de 2 de abril.

representación en el Congreso de los Diputados. Dichos representantes votarán ponderadamente de acuerdo con la composición de la Cámara.

4. La Junta Electoral Central elige también al Presidente de la Comisión de entre los representantes nombrados conforme al apartado anterior.

5. La Junta Electoral Central puede delegar en las Juntas Electorales Provinciales la distribución de espacios gratuitos de propaganda electoral en las programaciones regionales y locales de los medios de comunicación de titularidad estatal y de aquellos otros medios de ámbito similar que tengan también el carácter de públicos. En este supuesto, se constituye en dicho ámbito territorial una Comisión con las mismas atribuciones previstas en el párrafo 2 del presente artículo y con una composición que tenga en cuenta la representación parlamentaria en el Congreso de los Diputados del ámbito territorial respectivo. Dicha Comisión actúa bajo la dirección de la correspondiente Junta Electoral Provincial.

6. En el supuesto de que se celebren solamente elecciones a una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, las funciones previstas en este artículo respecto a los medios de titularidad estatal, se entenderán limitadas al ámbito territorial de dicha Comunidad, y serán ejercidas en los términos previstos en esta Ley por la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma o, en el supuesto de que ésta no esté constituida, por la Junta Electoral de la provincia cuya capital ostente la de la Comunidad. En el mismo supuesto la Junta Electoral de Comunidad Autónoma tiene respecto a los medios de comunicación dependientes de la Comunidad Autónoma o de los municipios de su ámbito, al menos, las competencias que este artículo atribuye a la Junta Electoral Central, incluida la de dirección de una Comisión de Radio Televisión si así lo prevé la legislación de la Comunidad Autónoma que regule las elecciones a las respectivas Asambleas Legislativas.

Artículo 66. El respeto al pluralismo político y social, así como la neutralidad informativa de los medios de comunicación de titularidad pública en período electoral, serán garantizados por la organización de dichos medios y su control previstos en las Leyes. Las decisiones de los órganos de administración de los referidos medios en el indicado período electoral son recurribles ante la Junta Electoral competente de conformidad con lo previsto en el artículo anterior y según el procedimiento que la Junta Electoral Central disponga.

Artículo 67. Para la determinación del momento y el orden de emisión de los espacios de propaganda electoral a que tienen derecho todos los partidos, federaciones o coaliciones que se presenten a las elecciones, de acuerdo con lo previsto en la presente Ley, la Junta Electoral competente tendrá en cuenta las preferencias de los partidos, federaciones o coaliciones en función del número de votos que obtuvieron en las anteriores elecciones equivalentes.

Sección 8.ª Encuestas electorales

Artículo 69. Entre el día de la convocatoria y el de la celebración de cualquier tipo de elecciones se aplica el siguiente régimen de publicación de encuestas electorales:

1. Los realizadores de todo sondeo o encuesta deben, bajo su responsabilidad, acompañarla de las siguientes especificaciones, que asimismo debe incluir toda publicación de las mismas:

a) Denominación y domicilio del organismo o entidad, pública o privada o de la persona física que haya realizado el sondeo, así como de la que haya encargado su realización.

b) Características técnicas del sondeo, que incluyan necesariamente los siguientes extremos: sistema de muestreo, tamaño de la muestra, margen de error de la misma, nivel de representatividad, procedimiento de selección de los encuestados y fecha de realización del trabajo de campo.

c) Texto íntegro de las cuestiones planteadas y número de personas que no han contestado a cada una de ellas.

2. La Junta Electoral Central vela porque los datos e informaciones de los sondeos publicados no contengan falsificaciones, ocultaciones o modificaciones deliberadas, así como por el correcto cumplimiento de las especificaciones a que se refiere el párrafo anterior y por el respeto a la prohibición establecida en el apartado 7.º de este artículo.

3. La Junta Electoral Central puede recabar de quien haya realizado un sondeo o encuesta publicado la información técnica complementaria que juzgue oportuno al objeto de efectuar las comprobaciones que estime necesarias.

Esta información no puede extenderse al contenido de los datos sobre las cuestiones que, conforme a la legislación vigente, sean de uso propio de la empresa o su cliente.

4. Los medios informativos que hayan publicado o difundido un sondeo, violando las disposiciones de la presente Ley, están obligados a publicar y difundir en el plazo de tres días las rectificaciones requeridas por la Junta Electoral Central, anunciando su procedencia y el motivo de la rectificación, y programándose o publicándose en los mismos espacios o páginas que la información rectificada.

5. Si el sondeo o encuesta que se pretende modificar se hubiera difundido en una publicación cuya periodicidad no permite divulgar la rectificación en los tres días siguientes a su recepción, el director del medio de comunicación deberá hacerla publicar a su costa indicando esta circunstancia, dentro del plazo indicado, en otro medio de la misma zona y de similar difusión.

6. Las resoluciones de la Junta Electoral Central sobre materia de encuestas y sondeos son notificadas a los interesados y publicadas. Pueden ser objeto de recurso ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, en la forma prevista en su Ley reguladora y sin que sea preceptivo el recurso previo de reposición.

7. Durante los cinco días anteriores al de la votación queda prohibida la publicación y difusión de sondeos electorales por cualquier medio de comunicación.

Sección 9.ª Papeletas y sobres electorales

Artículo 70. 1. Las Juntas Electorales competentes aprueban el modelo oficial de las papeletas correspondientes a su circunscripción, de acuerdo con los criterios establecidos en las disposiciones especiales de esta Ley o en otras normas de rango reglamentario.

2. La Administración del Estado asegura la disponibilidad de las papeletas y los sobre de votación conforme a lo dispuesto en el artículo siguiente, sin perjuicio de su eventual confección por los grupos políticos que concurran a las elecciones.

3. Las Juntas Electorales correspondientes verificarán que las papeletas y sobres de votación confeccionados por los grupos políticos que concurran a las elecciones se ajustan al modelo oficial.

Artículo 71. 1. La confección de las papeletas se inicia inmediatamente después de la proclamación de candidatos.

2. Si se han interpuesto recursos contra la proclamación de candidatos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 de esta Ley, la confección de las papeletas correspondientes se pospone, en la circunscripción electoral donde hayan sido interpuestos, hasta la resolución de dichos recursos.

3. Las primeras papeletas confeccionadas se entregan inmediatamente a los Delegados provinciales de la Oficina del Censo Electoral para su envío a los residentes ausentes que viven en el extranjero.

4. Los Gobiernos Civiles aseguran la entrega de las papeletas y sobres en número suficiente a cada una de las Mesas electorales, al menos una hora antes del momento en que deba iniciarse la votación.

CAPITULO VII

GASTOS Y SUBVENCIONES ELECTORALES

Sección 1.ª Los Administradores y las cuentas electorales

Artículo 121. 1. Toda candidatura debe tener un administrador electoral, responsable de sus ingresos y gastos y de su contabilidad.

2. Las candidaturas que cualquier partido, federación o coalición presenten dentro de la misma provincia tienen un administrador común.

Artículo 122. 1. Los partidos, federaciones o coaliciones que presentan candidatura en más de una provincia deben tener, además, un administrador general.

2. El administrador general responde de todos los ingresos y gastos electorales realizados por el partido, federación o coalición y por sus candidaturas, así como de la correspondiente contabilidad.

3. Los administradores de las candidaturas actúan bajo la responsabilidad del administrador general.

Artículo 123. 1. Puede ser designado administrador electoral cualquier ciudadano, mayor de edad, en pleno uso de sus derechos civiles y políticos.

2. Los representantes de las candidaturas y los representantes generales de los partidos, federaciones o coaliciones pueden acumular la condición de administrador electoral.

3. Los candidatos no pueden ser administradores electorales.

Artículo 124. 1. Los administradores generales y los de las candidaturas, designados en el tiempo y forma que prevén las disposiciones especiales de esta Ley, comunican a la Junta Electoral Central y a las Juntas Provinciales, respectivamente, las cuentas abiertas para la recaudación de fondos.

2. La apertura de cuentas puede realizarse, a partir de la fecha de nombramiento de los administradores electorales, en cualquier Entidad bancaria o Caja de Ahorros. La comunicación a que hace referencia el párrafo anterior debe realizarse en las veinticuatro horas siguientes a la apertura de las cuentas.

3. Si las candidaturas presentadas no fueran proclamadas o renunciaren a concurrir a la elección, las imposiciones realizadas por terceros en estas cuentas les deberán ser restituidas por los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones que las promovieron.

Artículo 125. 1. Todos los fondos destinados a sufragar los gastos electorales, cualquiera que sea su procedencia, deben ingresarse en las mencionadas cuentas y todos los gastos deben pagarse con cargo a las mismas.

2. Los administradores electorales y las personas por ellos autorizadas para disponer de los fondos de las cuentas son responsables de las cantidades ingresadas y de su aplicación a los fines señalados.

3. Terminada la campaña electoral, sólo se podrá disponer de los saldos de estas cuentas para pagar, en los noventa días siguientes al de la votación, gastos electorales previamente contraídos.

4. Toda reclamación por gastos electorales que no sea notificada a los correspondientes administradores en los sesenta días siguientes al de la votación se considerará nula y no pagadera. Cuando exista causa justificada, las Juntas Electorales Provinciales o, en su caso, la Junta Central, pueden admitir excepciones a esta regla.

Artículo 126. 1. Quienes aporten fondos a las cuentas referidas en los artículos anteriores harán constar en el acto de la imposición su nombre, domicilio y el número de su documento nacional de identidad o pasaporte, que será exhibido al correspondiente empleado de la Entidad depositaria.

2. Cuando se aporten cantidades por cuenta y en representación de otra persona física o jurídica, se hará constar el nombre de ésta.

3. Cuando las imposiciones se efectúen por partidos, se hace constar la procedencia de los fondos que se depositan.

Sección 2.ª La financiación electoral

Artículo 127. 1. El Estado subvenciona, de acuerdo con las reglas establecidas en las disposiciones especiales de esta Ley, los gastos ocasionados a los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores por su concurrencia a las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, Parlamento Europeo y elecciones municipales. En ningún caso la subvención correspondiente a cada grupo político podrá sobrepasar la cifra de gastos electorales declarados, justificados por el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función fiscalizadora ⁶.

2. El Estado concede adelantos de las subvenciones mencionadas a los partidos, federaciones y coaliciones que hubieran obtenido representantes en las últimas elecciones a las Cortes Generales, al Parlamento Europeo o, en su caso, en las últimas elecciones municipales. La cantidad adelantada no puede exceder del 30 por 100 de la subvención percibida por el mismo partido, federación o coalición en las últimas elecciones equivalentes ⁶.

3. Los adelantos pueden solicitarse entre los días vigésimo primero y vigésimo tercero posteriores a la convocatoria.

4. En el caso de partidos, federaciones o coaliciones que concurren en más de una provincia, la solicitud deberá presentarse por sus respectivos administradores generales ante la Junta Electoral Central. En los restantes supuestos las solicitudes se presentarán por los administradores de las candidaturas ante las Juntas Provinciales. Estas las cursarán a la Junta Central.

5. A partir del vigésimo noveno día posterior a la convocatoria, la Administración del Estado pone a disposición de los administradores electorales los adelantos correspondientes.

⁶ Apartado redactado conforme a la Ley Orgánica 1/1987, de 2 de abril.

6. Los adelantos se devolverán, después de las elecciones, en la cuantía en que superen el importe de la subvención que finalmente haya correspondido a cada partido, federación o coalición.

Artículo 128. 1. Queda prohibida la aportación a las cuentas electorales de fondos provenientes de cualquier Administración o Corporación pública, Organismo autónomo o Entidad paraestatal, de las empresas del sector público cuya titularidad corresponde al Estado, a las Comunidades Autónomas, a las Provincias o a los Municipios y de las empresas de economía mixta, así como de las empresas que, mediante contrato vigente, prestan servicios o realizan suministros u obras para alguna de las Administraciones Públicas.

2. Queda igualmente prohibida la aportación a estas cuentas de fondos procedentes de Entidades o personas extranjeras, excepto los otorgados en el Presupuesto de los órganos de las Comunidades Europeas para la financiación de las elecciones al Parlamento Europeo, y, en el supuesto de elecciones municipales, únicamente con relación a las personas para quienes sea aplicable lo dispuesto en el artículo 13.2, de la Constitución ⁷.

Artículo 129. Ninguna persona, física o jurídica, puede aportar más de un millón de pesetas a las cuentas abiertas por un mismo partido, federación, coalición o agrupación para recaudar fondos en las elecciones convocadas.

Sección 3.ª Los gastos electorales

Artículo 130. Se consideran gastos electorales los que realicen los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones participantes en las elecciones desde el día de la convocatoria hasta el de la celebración de las elecciones por los siguientes conceptos:

- a) Confección de sobres y papeletas electorales.
- b) Propaganda y publicidad directa o indirectamente dirigida a promover el voto a sus candidaturas, sea cual fuere la forma y el medio que se utilice.
- c) Alquiler de locales para la celebración de actos de campaña electoral.
- d) Remuneraciones o gratificaciones al personal no permanente que presta sus servicios a las candidaturas.
- e) Medios de transporte y gastos de desplazamiento de los candidatos, de los dirigentes de los partidos, asociaciones, federaciones y coaliciones y del personal al servicio de la candidatura.
- f) Correspondencia y franqueo.
- g) Intereses de los créditos recibidos para la campaña electoral, devengados hasta la fecha de percepción de la subvención correspondiente.
- h) Cuantos sean necesarios para la organización y funcionamiento de las oficinas y servicios precisos para las elecciones.

Artículo 131. 1. Ningún partido, federación, coalición o agrupación puede realizar gastos electorales que superen los límites establecidos en las disposiciones especiales de esta Ley, que se entenderán siempre referidos en pesetas constantes.

2. En el supuesto de coincidencia de dos o más elecciones por sufragio universal directo, los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores concurrentes no podrán realizar gastos electorales superiores en un 50 por 100 a los previstos para las elecciones a las Cortes Generales ⁸.

Sección 4.ª Control de la contabilidad electoral y adjudicación de las subvenciones

Artículo 132. 1. Desde la fecha de la convocatoria hasta el centésimo día posterior a las elecciones, la Junta Electoral Central y las Provinciales velan por el cumplimiento de las normas establecidas en los artículos anteriores de este capítulo.

2. A tal efecto, pueden recabar en todo momento de las entidades bancarias y de las Cajas de Ahorro el estado de las cuentas electorales, número e identidad de los impositores y cuantos extremos estimen precisos para el cumplimiento de su función fiscalizadora.

3. Asimismo pueden recabar de los administradores electorales las informaciones contables que consideren necesarias y deberán resolver por escrito las consultas que éstos les planteen.

4. Si de sus investigaciones resultasen indicios de conductas constitutivas de delitos electorales,

⁷ Apartado redactado conforme a la Ley Orgánica 1/1987, de 2 de abril.

⁸ Apartado redactado conforme a la Ley Orgánica 1/1987, de 2 de abril.

lo comunicarán al Ministerio Fiscal para el ejercicio de las acciones oportunas. Las mismas Juntas sancionarán las infracciones en esta materia, conforme a lo dispuesto en el artículo 153 de esta Ley.

5. Asimismo las Juntas Electorales informarán al Tribunal de Cuentas de los resultados de su actividad fiscalizadora.

Artículo 133. 1. Entre los cien y los ciento veinticinco días posteriores a las elecciones, los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones que hubieran alcanzado los requisitos exigidos para recibir subvenciones estatales o que hubieran solicitado adelantos con cargo a las mismas, presentan, ante el Tribunal de Cuentas, una contabilidad detallada y documentada de sus respectivos ingresos y gastos electorales.

2. La presentación se realiza por los administradores generales de aquellos partidos, federaciones o coaliciones que hubieran concurrido a las elecciones en varias provincias, y por los administradores de las candidaturas en los restantes casos.

3. Las Entidades financieras de cualquier tipo que hubieran concedido crédito a aquellos partidos y asociaciones mencionados en el párrafo primero envían noticia detallada de los mismos al Tribunal de Cuentas, dentro del plazo referido en aquel párrafo.

4. En los mismos términos deben informar al Tribunal de Cuentas de las empresas que hubieren facturado con aquellos partidos y asociaciones mencionados en el párrafo primero, por gastos electorales superiores al millón de pesetas.

5. La Administración del Estado entregará el importe de las subvenciones a los administradores electorales de las Entidades que deban percibirlas, a no ser que aquéllos hubieran notificado a la Junta Electoral Central que las subvenciones sean abonadas en todo o en parte a las Entidades bancarias que designen, para compensar los anticipos o créditos que les hayan otorgado. La Administración del Estado verificará el pago conforme a los términos de dicha notificación, que no podrá ser revocada sin consentimiento de la Entidad de crédito beneficiaria.

Artículo 134. 1. El Tribunal de Cuentas puede, en el plazo de treinta días, a partir del señalado en el apartado 1 del artículo anterior, recabar de todos los que vienen obligados a presentar contabilidades e informes, conforme al artículo anterior, las aclaraciones y documentos suplementarios que estime necesarios.

2. Dentro de los doscientos días posteriores a las elecciones, el Tribunal de Cuentas se pronuncia, en el ejercicio de su función fiscalizadora, sobre la regularidad de las contabilidades electorales, y en el caso de que se hubiesen apreciado irregularidades en dicha contabilidad o violaciones de las restricciones establecidas en materia de ingresos y gastos electorales, puede proponer la no adjudicación o reducción de la subvención estatal al partido, federación, coalición o agrupación de que se trate. Si advirtiese además indicios de conductas consultivas de delito lo comunicará al Ministerio Fiscal.

3. El Tribunal, dentro del mismo plazo, remite el resultado de su fiscalización mediante informe razonado, comprensivo de la declaración del importe de los gastos regulares justificados por cada partido, federación, coalición, asociación o agrupación de electores, al Gobierno y a la Comisión establecida en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.

4. Dentro del mes siguiente a la remisión del informe del Tribunal de Cuentas, el Gobierno presentará a las Cortes Generales un proyecto de crédito extraordinario por el importe de las subvenciones a adjudicar, las cuales deben ser hechas efectivas dentro de los cien días posteriores a la aprobación por las Cortes Generales.

TITULO II

Disposiciones especiales para las elecciones de Diputados y Senadores

CAPITULO III

SISTEMA ELECTORAL

Artículo 161. 1. Para la elección de Diputados y Senadores, cada provincia constituirá una circunscripción electoral. Asimismo, las ciudades de Ceuta y Melilla serán consideradas, cada una de ellas, como circunscripciones electorales.

2. Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior, para las elecciones de Senadores, a las provincias insulares, en las que a tales efectos se consideran circunscripciones cada una de las siguientes islas o agrupaciones de islas: Mallorca, Menorca, Ibiza-Formentera, Gran Canaria, Fuerteventura, Lanzarote, Tenerife, Hierro, Gomera y La Palma.

Artículo 162. 1. El Congreso está formado por trescientos cincuenta Diputados.

2. A cada provincia le corresponde un mínimo inicial de dos Diputados. Las poblaciones de Ceuta y Melilla están representadas cada una de ellas por un Diputado.

3. Los doscientos cuarenta y ocho Diputados restantes se distribuyen entre las provincias en proporción a su población, conforme al siguiente procedimiento:

a) Se obtiene una cuota de reparto resultante de dividir por doscientos cuarenta y ocho la cifra total de la población de derecho de las provincias peninsulares e insulares.

b) Se adjudican a cada provincia tantos Diputados como resulten, en números enteros, de dividir la población de derecho provincial por la cuota de reparto.

c) Los Diputados restantes se distribuyen asignando uno a cada una de las provincias cuyo cociente, obtenido conforme al apartado anterior, tenga una fracción decimal mayor.

4. El Decreto de convocatoria debe especificar el número de Diputados a elegir en cada circunscripción, de acuerdo con lo dispuesto en este artículo.

Artículo 163. 1. La atribución de los escaños en función de los resultados del escrutinio se realiza conforme a las siguientes reglas:

a) No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción.

b) Se ordenan de mayor a menor, en una columna, las cifras de votos obtenidos por las restantes candidaturas.

c) Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, etcétera, hasta un número igual al de escaños correspondientes a la circunscripción, formándose un cuadro similar al que aparece en el ejemplo práctico. Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores en el cuadro, atendiendo a un orden decreciente.

Ejemplo práctico: 480.000 votos válidos emitidos en una circunscripción que elija ocho Diputados. Votación repartida entre seis candidaturas:

A (168.000 votos), B (104.000), C (72.000), D (64.000), E (40.000), F (32.000).

División	1	2	3	4	5	6	7	8
A	168.000	84.000	56.000	42.000	33.600	28.000	24.000	21.000
B	104.000	52.000	34.666	26.000	20.800	17.333	14.857	13.000
C	72.000	36.000	24.000	18.000	14.400	12.000	10.285	9.000
D	64.000	32.000	21.333	16.000	12.800	10.666	9.142	8.000
E	40.000	20.000	13.333	10.000	8.000	6.666	5.714	5.000
F	32.000	16.000	10.666	8.000	6.400	5.333	4.571	4.000

Por consiguiente: la candidatura A obtiene cuatro escaños. La candidatura B dos escaños y las candidaturas C y D un escaño cada una.

d) Cuando en la relación de cocientes coincidan dos correspondientes a distintas candidaturas, el escaño se atribuirá a la que mayor número total de votos hubiese obtenido. Si hubiera dos candidaturas con igual número total de votos, el primer empate se resolverá por sorteo y los sucesivos de forma alternativa.

e) Los escaños correspondientes a cada candidatura se adjudican a los candidatos incluidos en ella, por el orden de colocación en que aparezcan.

2. En las circunscripciones de Ceuta y Melilla será proclamado electo el candidato que mayor número de votos hubiese obtenido.

Artículo 164. 1. En caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia de un Diputado, el escaño será atribuido al candidato o, en su caso, al suplente, de la misma lista a quien corresponda, atendiendo a su orden de colocación.

2. Las vacantes de los Diputados elegidos en Ceuta y Melilla serán cubiertas por sus respectivos suplentes, designados en los términos del artículo 170 de esta Ley.

Artículo 165. 1. En cada circunscripción provincial se eligen cuatro Senadores.

2. En cada circunscripción insular se elige el siguiente número de Senadores: tres en Gran Canaria, Mallorca y Tenerife; uno en Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma.

3. Las poblaciones de Ceuta y Melilla eligen cada una de ellas dos Senadores.

4. Las Comunidades Autónomas designan además un Senador y otro más para cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponde a la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan sus Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional. A efectos de dicha designación el número concreto de Senadores que corresponda a cada Comunidad Autónoma se determinará tomando como referencia el censo de población de derecho vigente en el momento de celebrarse las últimas elecciones generales al Senado.

Artículo 166. 1. La elección directa de los Senadores en las circunscripciones provinciales, insulares y en Ceuta y Melilla se rige por lo dispuesto en los apartados siguientes:

a) 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.

b) Serán proclamados electos aquellos candidatos que obtengan mayor número de votos hasta complementar el de Senadores asignados a la circunscripción.

2. En caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia de un Senador elegido directamente la vacante se cubrirá por su suplente designado según el artículo 171 de esta Ley.

CAPITULO VI

GASTOS Y SUBVENCIONES ELECTORALES

Artículo 174. 1. Los administradores generales de los partidos políticos, federaciones y coaliciones son designados por escrito ante la Junta Electoral Central por sus respectivos representantes generales antes del undécimo día posterior a la convocatoria de elecciones. El mencionado escrito deberá expresar la aceptación de la persona designada.

2. Los administradores de las candidaturas son designados por escrito ante la Junta Electoral Provincial correspondiente por sus respectivos representantes en el acto de presentación de dichas candidaturas. El mencionado escrito deberá expresar la aceptación de la persona designada. Las Juntas Electorales Provinciales comunicarán a la Junta Electoral Central los administradores designados en su circunscripción.

Artículo 175. 1. El Estado subvenciona los gastos que originen las actividades electorales de acuerdo con las siguientes reglas:

- a) Un millón quinientas mil pesetas por cada escaño obtenido en el Congreso de los Diputados o en el Senado.
- b) Sesenta pesetas por cada uno de los votos conseguidos por cada candidatura al Congreso, uno de cuyos miembros, al menos, hubiera obtenido escaño de Diputado.
- c) Veinte pesetas por cada uno de los votos conseguidos por cada candidato que hubiera obtenido escaño de Senador.

2. Para las elecciones a las Cortes Generales o a cualquiera de sus Cámaras, el límite de los gastos electorales será el que resulte de multiplicar por cuarenta pesetas el número de habitantes correspondientes a la población de derecho de las circunscripciones donde presente sus candidaturas cada partido, federación, coalición o agrupación. La cantidad resultante de la operación anterior podrá incrementarse en razón de veinte millones de pesetas por cada circunscripción donde aquéllos presenten sus candidaturas.

3. Las cantidades mencionadas en los apartados anteriores se refieren a pesetas constantes. Por orden del Ministerio de Economía y Hacienda se fijan las cantidades actualizadas en los cinco días siguientes a la convocatoria.

TITULO III

Disposiciones especiales para las elecciones municipales

CAPITULO IV

SISTEMA ELECTORAL

Artículo 179. 1. Cada término municipal constituye una circunscripción en la que se elige el número de concejales que resulte de la aplicación de la siguiente escala:

	Concejales
Hasta 250 residentes	5
De 251 a 1.000	7
De 1.001 a 2.000	9
De 2.001 a 5.000	11
De 5.001 a 10.000	13
De 10.001 a 20.000	17
De 20.001 a 50.000	21
De 50.001 a 100.000	25

De 100.001 en adelante, un Concejal más por cada 100.000 residentes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea un número par.

2. La escala prevista en el párrafo anterior no se aplica a los municipios que, de acuerdo con la legislación sobre Régimen Local, funcionan en régimen de Concejo Abierto. En estos municipios los electores eligen directamente al Alcalde por sistema mayoritario.

Artículo 180. La atribución de los puestos de Concejales en cada Ayuntamiento se realiza siguiendo el mismo procedimiento previsto en el artículo 163.1 de esta Ley, con la única salvedad de que no son tenidas en cuenta aquellas candidaturas que no obtengan, por lo menos, el 5 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción.

Artículo 181. 1. En el supuesto de que en alguna circunscripción no se presenten candidaturas, se procede en el plazo de tres meses a la celebración de elecciones parciales en dicha circunscripción.

2. Si en esta nueva convocatoria tampoco se presenta candidatura alguna, se procede según lo previsto en el párrafo tercero del artículo 182.

Artículo 182. En caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia de un Concejal, el escaño se atribuirá al candidato o, en su caso, al suplente de la misma lista a quien corresponda, atendiendo a su orden de colocación.

En el caso de que, de acuerdo con el procedimiento anterior, no quedasen más posibles candidatos o suplentes a nombrar, los quórum de asistencia y votación previstos en la legislación vigente se entenderán automáticamente referidos al número de hecho de miembros de la Corporación subsistente.

Sólo en el caso de que tal número de hecho llegase a ser inferior a los dos tercios del número legal de miembros de la Corporación se constituirá una Comisión Gestora integrada por todos los miembros de la Corporación que continúen y las personas de adecuada idoneidad o arraigo que, teniendo en cuenta los resultados de la última elección municipal, designe la Diputación Provincial o, en su caso, el órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente, para completar el número legal de miembros de la Corporación.

Artículo 183. En los supuestos de disolución de Corporaciones Locales por acuerdo del Consejo de Ministros, previstos en la legislación básica de régimen local, deberá procederse a la convocatoria de elecciones parciales para la constitución de una nueva Corporación dentro del plazo de tres meses, salvo que por la fecha en que ésta debiera constituirse, el mandato de la misma hubiese de resultar inferior a un año.

Mientras se constituye la nueva Corporación o expira el mandato de la disuelta, la administración ordinaria de sus asuntos corresponderá a una Comisión Gestora designada por la Diputación Provincial o, en su caso, por el órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente, cuyo número de miembros no excederá del número legal de miembros de la Corporación. Ejercerá las funciones de Alcalde o Presidente aquel Vocal que resulte elegido por mayoría de votos entre todos los miembros de la Comisión.

Artículo 184. Los Concejales de los municipios que tengan una población comprendida entre 100 y 250 habitantes, son elegidos de acuerdo con el siguiente procedimiento:

- a) Cada partido, coalición, federación o agrupación podrá presentar una lista, con un máximo de cinco nombres.
- b) Cada elector podrá dar su voto a un máximo de cuatro entre los candidatos, proclamados en el distrito.
- c) Se efectuará el recuento de votos obtenidos por cada candidato en el distrito, ordenándose en una columna las cantidades representativas de mayor o menor.
- d) Serán proclamados electos aquellos candidatos que mayor número de votos obtengan hasta completar el número de cinco Concejales.
- e) Los casos de empate se resolverán por sorteo.
- f) En caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia de un Concejel, la vacante será atribuida al candidato siguiente que más votos haya obtenido.

CAPITULO VII

GASTOS Y SUBVENCIONES ELECTORALES

Artículo 192. 1. Los administradores generales de los partidos políticos, federaciones y coaliciones son designados ante la Junta Electoral Central, conforme a lo previsto en el artículo 174.

2. Los administradores de las candidaturas de los partidos políticos, federaciones y coaliciones son nombrados, por escrito, ante la Junta Electoral Provincial correspondiente por sus respectivos representantes generales entre el decimoquinto y el vigésimo día posterior a la convocatoria de elecciones. El mencionado escrito deberá expresar la aceptación de la persona designada. Las Juntas Electorales Provinciales comunican a la Junta Electoral Central los administradores designados en su demarcación.

3. Los promotores de las agrupaciones de electores designan los administradores de sus candidaturas ante la Junta Electoral Provincial, dentro de los dos días siguientes al acto de presentación de la candidatura.

Artículo 193. 1. El Estado subvenciona los gastos que originen las actividades electorales de acuerdo con las siguientes reglas:

- a) Quince mil pesetas por cada Concejel electo.

b) Veinte pesetas por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura, uno de cuyos miembros, al menos, hubiera sido proclamado Concejal.

2. Para las elecciones municipales el límite de los gastos electorales será el que resulte de multiplicar por veinte pesetas el número de habitantes correspondientes a la población de derecho de las circunscripciones donde presente sus candidaturas cada partido, federación, coalición o agrupación. En cada provincia, aquellos que concurran a las elecciones en al menos el 50 por 100 de sus municipios, podrán gastar, además, otros veinte millones por cada una de las provincias en las que cumplan la referida condición.

3. Las cantidades mencionadas en los apartados anteriores se refieren a pesetas constantes. Por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda se fijan las cantidades actualizadas en los cinco días siguientes a la convocatoria.

TITULO IV

Disposiciones Especiales para la Elección de Cabildos Insulares Canarios

Artículo 201. 1. En cada isla se eligen por sufragio universal, directo y secreto, y en urna distinta a la destinada a la votación para concejales, tantos Consejeros Insulares como a continuación se determinan:

	Consejeros
Hasta 10.000 residentes	11
De 10.001 a 20.000	13
De 20.001 a 50.000	17
De 50.001 a 100.000	21
De 100.001 en adelante un Consejero más por cada 100.000 residentes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea un número par.	

2. El mandato de los Consejeros Insulares es de cuatro años, contados a partir de la fecha de su elección.

3. La elección de los Consejeros Insulares se realiza mediante el procedimiento previsto para la elección de Concejales, pero cada isla constituye una circunscripción electoral.

4. Los Cabildos Insulares se constituyen en sesión pública dentro de los treinta días siguientes a la celebración de las elecciones, formándose a tal efecto una Mesa de Edad conforme a lo establecido en el artículo 195 para las Corporaciones Municipales.

5. Será Presidente del Cabildo Insular el candidato primero de la lista más votada en la circunscripción insular.

6. La presentación de candidaturas, sistema de votación y atribución de puestos y subvenciones electorales se efectuará de acuerdo con el procedimiento y cuantías previstos para la elección de concejales.

7. Para la elección de Consejeros Insulares regirán los mismos derechos de sufragio pasivo y las incompatibilidades previstos en los artículos 202 y 203 de esta Ley.

TITULO V

Disposiciones Especiales para la Elección de Diputados Provinciales

CAPITULO III

PROCEDIMIENTO ELECTORAL

Artículo 204. 1. El número de Diputados correspondiente a cada Diputación Provincial se determina, según el número de residentes de cada provincia, conforme al siguiente baremo:

	Diputados
Hasta 500.000 residentes.....	25
De 500.001 a 1.000.000.....	27
De 1.000.001 a 3.500.000.....	31
De 3.500.001 en adelante.....	51

2. Las Juntas Electorales Provinciales reparten, proporcionalmente y atendiendo al número de residentes, los puestos correspondientes a cada partido judicial, en el décimo día posterior a la convocatoria de elecciones atendiendo a la siguiente regla:

- a) Todos los partidos judiciales cuentan, al menos, con un Diputado.
- b) Ningún partido judicial puede contar con más de tres quintos del número total de Diputados Provinciales.
- c) Las fracciones iguales o superiores a 0,50 que resulten del reparto proporcional se corrigen por exceso y las inferiores por defecto.
- d) Si como consecuencia de las operaciones anteriores resultase un número total que no coincida, por exceso, con el número de Diputados correspondientes a la provincia, se sustraen los puestos necesarios a los partidos judiciales cuyo número de residentes por Diputado sea menor. Si, por el contrario, el número no coincide por defecto se añaden puestos a los partidos judiciales cuyo número de residentes por Diputado sea mayor.

3. A los efectos previstos en este Capítulo, los partidos judiciales coinciden con los de las elecciones locales de 1979.

Artículo 205. 1. Constituidos todos los Ayuntamientos de la respectiva Provincia, la Junta Electoral de Zona procede inmediatamente a formar una relación de todos los partidos políticos, coaliciones, federaciones y de cada una de las agrupaciones de electores que hayan obtenido algún Concejal dentro de cada partido judicial, ordenándolos en orden decreciente al de los votos obtenidos por cada uno de ellos.

2. A los efectos previstos en el párrafo anterior, en los municipios de menos de 250 habitantes a los que se refiere el artículo 184 de esta Ley, el número de votos a tener en cuenta por cada candidatura se obtiene dividiendo la suma de los votos obtenidos por cada uno de sus componentes entre el número de candidatos que formaban la correspondiente lista hasta un máximo de cuatro. Se corrigen por defecto las fracciones resultantes.

3. Realizada esta operación la Junta procede a distribuir los puestos que corresponden a los partidos, coaliciones, federaciones y a cada una de las agrupaciones de electores en cada partido judicial mediante la aplicación del procedimiento previsto en el artículo 163, según el número de votos obtenidos por cada grupo político o cada agrupación de electores.

4. Si en aplicación de los párrafos anteriores se produjera coincidencia de cocientes entre distintos partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones, la vacante se atribuye al que mayor número de votos ha obtenido, y en caso de empate, al de mayor número de Concejales en el partido judicial. Subsidiariamente se resolverá el empate por sorteo.

Artículo 206. 1. Realizada la asignación de puestos de Diputados, conforme a los artículos anteriores, la Junta Electoral convocará por separado dentro de los cinco días siguientes, a los Concejales de los partidos políticos, coaliciones, federaciones y agrupaciones, que hayan obtenido puestos de Diputados, para que elijan de entre las listas de candidatos avaladas, al menos, por un tercio de dichos Concejales a quienes hayan de ser proclamados Diputados, eligiendo, además, tres suplentes, para cubrir por su orden las eventuales vacantes.

2. Efectuada la elección, la Junta de Zona proclama los Diputados electos y los suplentes, expide las credenciales correspondientes y remite a la Junta Provincial y a la Diputación certificaciones de los Diputados electos en el partido judicial.

Artículo 207. 1. La Diputación Provincial se reúne en sesión constitutiva presidida por una

Mesa de Edad, integrada por los Diputados de mayor y menor edad presentes en el acto, y actuando como Secretario el que lo sea de la Corporación, para elegir al Presidente de entre sus miembros.

2. Para la elección de Presidente el candidato debe obtener mayoría absoluta en la primera votación y simple en la segunda.

3. El Presidente puede ser destituido de su cargo mediante moción de censura que se desarrollará conforme a lo previsto en el artículo 197. Puede ser candidato al cargo de Presidente cualquiera de los Diputados provinciales.

Artículo 208. 1. En caso de fallecimiento, incapacidad, renuncia o pérdida de la condición de Concejal de un Diputado provincial, su vacante se cubrirá ocupando su puesto uno de los suplentes elegidos en el partido judicial correspondiente conforme al orden establecido entre ellos.

2. En el supuesto de que no fuera posible cubrir alguna vacante por haber pasado a ocupar vacantes anteriores los tres suplentes elegidos en el partido judicial, se procederá a una nueva elección de Diputados correspondientes al partido judicial, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 206 de esta Ley.

Artículo 209. Lo regulado en el presente Capítulo se entiende sin perjuicio del respeto a los regímenes especiales autonómicos y forales.

TITULO VI

Disposiciones especiales para las elecciones al Parlamento Europeo ¹⁰

CAPITULO III

SISTEMA ELECTORAL

Artículo 214. La circunscripción para la elección de los Diputados del Parlamento Europeo es el territorio nacional.

Artículo 215. De acuerdo con el acta de adhesión a las Comunidades Europeas, se eligen en España 60 Diputados al Parlamento Europeo.

Artículo 216. La atribución de escaños en función de los resultados del escrutinio se realiza conforme a lo dispuesto en el artículo 163 de la presente Ley, con excepción de lo previsto en el apartado 1, a), y en el apartado 2 de dicho artículo.

Artículo 217. En caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia de un Diputado del Parlamento Europeo, el escaño será atribuido al candidato o, en su caso, al suplente de la misma lista a quien corresponda, atendiendo a su orden de colocación.

CAPITULO VI

GASTOS Y SUBVENCIONES ELECTORALES

Artículo 226. 1. Los administradores generales de los partidos políticos, federaciones y coaliciones son designados conforme a lo previsto en el artículo 174.1, de la presente Ley.

2. Los administradores de la candidatura en cada provincia son designados, conforme a lo dispuesto en el artículo 174.2, antes del día vigésimo primero posterior a la convocatoria de elecciones.

Artículo 227. 1. El Estado subvenciona los gastos que originen las actividades electorales de acuerdo con las siguientes reglas:

- a) 2.000.000 de pesetas por cada escaño obtenido.

¹⁰ El presente título ha sido adicionado por la Ley Orgánica 1/1987, de 2 de abril.

b) 70 pesetas por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura, uno de cuyos miembros al menos hubiera obtenido escaño de Diputado.

2. Para las elecciones al Parlamento Europeo el límite de los gastos electorales será el que resulte de multiplicar por 35 pesetas el número de habitantes correspondiente a la población de derecho de las secciones electorales en donde se presenten las candidaturas.

3. Las cantidades mencionadas en los apartados anteriores se refieren a pesetas constantes. Por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda se fijan las cantidades actualizadas en los cinco días siguientes a la convocatoria de elecciones.

.....

CRONOLOGÍA

Cronología de la transición y la consolidación democrática *

PALOMA ROMÁN MARUGÁN

Una obra de este tipo no quedaría completa si, además de llevar un apéndice documental, no contuviera una cronología que ayudara al lector a situar los asuntos de que trata el libro en una perspectiva múltiple. Ello es tanto más necesario cuanto que el estudio de la transición que aquí se acomete aparece tratado desde una pluralidad de enfoques, como corresponde a la naturaleza colectiva de la obra. Parece, pues, conveniente facilitar un instrumento mediante el cual se pueda obtener una visión de conjunto de lo que fue un fenómeno unitario aunque complejo.

Esta cronología está concebida en un sentido triple. En primer lugar se relatan los acontecimientos relevantes de la vida política durante el período tratado en el libro, esto es de noviembre de 1975 a junio de 1986. Aparece bajo el epígrafe de «vida política», y contiene aquellos acontecimientos y hechos que vertebraron el proceso de transición y consolidación democráticas en términos reales y que más relacionados están con los asuntos tratados en este libro.

En segundo lugar, y bajo el epígrafe de «actividad normativa», una segunda relación refleja las medidas de carácter legal y normativo general que fueron

* 20 de noviembre de 1975 a 22 de junio de 1986.

acompañando a los procesos políticos antes reseñados, unas veces como precedente y otras como consecuente. Trátase en lo fundamental del desmantelamiento jurídico del régimen anterior, la elaboración de la Constitución y su desarrollo posterior. Este epígrafe y el anterior se complementan de modo especial con el apéndice documental que también se incluye en la obra.

El epígrafe «contexto internacional» remite al lector a aquellos acontecimientos en la esfera internacional que hayan sido relevantes a los aspectos de la transición tratados en la obra, bien porque reflejen el impacto exterior de determinadas medidas de política nacional, como porque sean la causa de acontecimientos de toda índole significativos durante el período de transición y consolidación políticas en España.

Esperamos haber cumplido nuestros objetivos.

VIDA POLÍTICA

ACTIVIDAD NORMATIVA

CONTEXTO INTERNACIONAL

AÑO 1975

AÑO 1975

AÑO 1975

20 de noviembre: Muerte del general Francisco Franco.

22 de noviembre: Proclamación de Juan Carlos I como Rey de España. Primer mensaje dirigido a las Fuerzas Armadas al asumir su jefatura.

24 de noviembre: Se produce el primer atentado terrorista tras la reinstauración de la monarquía; ETA asesina al alcalde de Oyarzún, Antonio Echeverría.

25 de noviembre: El Consejo de Ministros aprueba el primer indulto del reinado de Juan Carlos I.

27 de noviembre: Tarancón, arzobispo de Madrid y presidente de la Conferencia Episcopal española pronuncia una señalada homilía en el Tedéum celebrado en la iglesia de los Jerónimos, ante la presencia de relevantes personalidades extranjeras.

28 de noviembre: Carlos Arias Navarro presenta su dimisión como presidente del Gobierno.

1 de diciembre: El Consejo del Reino se reúne para elaborar la terna de sucesión prescriptiva para ocupar la presidencia de las Cortes. Torcuato Fernández Miranda fue, finalmente, el elegido.

4 de diciembre: El rey confirma a Arias como presidente del Gobierno.

11 de diciembre: Toma posesión el primer Gobierno de la Monarquía.

AÑO 1976

AÑO 1976

AÑO 1976

7 de enero: El Equipo de la Democracia Cristiana del Estado español, liderado por José María Gil Robles y Gil Delgado, celebra sus III Jornadas.

17 de enero: Se produce el segundo atentado terrorista al ser asesinado un guardia civil al retirar una bandera vasca conectada a un explosivo en Villafraanca de Ordizia (Guipúzcoa).

VIDA POLÍTICA

20 de enero: Tienen lugar las primeras manifestaciones de trabajadores contra el Gobierno en la empresa Forjas Alavesas de Vitoria.

28 de enero: Arias Navarro explica ante las Cortes su programa de gobierno.

9 de febrero: Vuelve a España, de incógnito, Santiago Carrillo.

15 de febrero: Tiene lugar el primer viaje oficial de los Reyes de España por tierras catalanas.

3 de marzo: Se convoca en Vitoria una huelga general y jornada de lucha. Los enfrentamientos entre la policía armada y los manifestantes arrojan un saldo de cinco muertos y un centenar de heridos.

15 de abril: UGT celebra su XXX Congreso, el primero en suelo español desde la Guerra Civil.

23 de abril: Se edita *Avui*, primer periódico redactado en catalán desde la guerra civil.

4 de mayo: Aparece el primer número del diario *El País* en Madrid.

5 de mayo: La Federación Popular Democrática, con Gil Robles, e Izquierda Democrática, con Ruiz Giménez, se integran en Coordinación Democrática (más conocida como Platajunta). Asimismo la Federación de Partidos Socialistas solicita su adhesión.

ACTIVIDAD NORMATIVA

1 de febrero: Nace la Comisión mixta Gobierno-Consejo Nacional con el objetivo de encauzar el proceso aperturista de Arias Navarro. Aquella está integrada entre otras personas y, además de por el presidente del Gobierno, por Fernández Miranda, López Bravo, Ortí Bor-dás y Suárez González.

CONTEXTO INTERNACIONAL

7 de mayo: El Consejo de Ministros analiza los proyectos de ley de reforma política, decidiendo el envío a las Cortes del Proyecto de ley de Sucesión de la Corona, de la reforma de la ley constitutiva de Cortes y de la ley orgánica del Estado.

VIDA POLÍTICA

9 de mayo: Se producen duros enfrentamientos, con un balance de dos muertes y varios heridos, entre las dos ramas del carlismo, los partidarios de Carlos Hugo de Borbón Parma (defensores del «socialismo autogestionario») y los de su hermano Sixto (de tendencias ultraderechistas) en la celebración del tradicional vía crucis de Montejurra.

30 de mayo: Adolfo Suárez, en liza contra el marqués de Villaverde, consigue ser consejero nacional.

2 de junio: El Rey de España viaja, en su primer periplo internacional, a los Estados Unidos. El monarca habló ante el Congreso donde expresó su intención de implantar en nuestro país un régimen democrático.

4 de junio: El Ministerio de la Gobernación prohíbe la celebración del Congreso de CC OO previsto para el mes de julio. El teniente general Gutiérrez Mellado es nombrado jefe del Estado Mayor Central.

5 de junio: Celebración del III Congreso del Partido Socialista Popular.

8 de junio: Se crea el Partido Popular. O. Alzaga, P. Cabanillas, M. Fraile, J. P. Pérez Llorca y J. A. Ortega Díaz-Ambrona fueron sus principales promotores.

ACTIVIDAD NORMATIVA

12 de mayo: Más de un centenar de procuradores firman un escrito dirigido al presidente de la cámara, para que éste lo eleve al Gobierno, manifestando que el proyecto gubernamental de reforma es ilegal a su juicio.

25 de mayo: Comienza la discusión del proyecto reformista de Arias Navarro en las Cortes.

31 de mayo: Se publica la ley reguladora del derecho de reunión en el *BOE*.

CONTEXTO INTERNACIONAL

12 de mayo: El Parlamento Europeo, con sede en Estrasburgo, acuerda por unanimidad una resolución sobre la situación política española, pidiendo el establecimiento de las libertades individuales, políticas y sindicales, la legalización de los partidos políticos, la concesión de una amplia amnistía para los presos políticos y la vuelta al país de los exiliados.

VIDA POLÍTICA

1 de julio: Arias Navarro dimite como presidente del Gobierno. El Consejo del Reino se reúne para elaborar la terna sucesoria. Adolfo Suárez se convierte en presidente del gobierno.

6 de julio: Se abre el Registro de los partidos políticos. El Partido Popular lo inaugura con su inscripción.

7 de julio: Se conoce el primer gobierno de A. Suárez.

9 de julio: Se constituye la Coordinadora de Fuerzas Sindicales, integrada por CC OO, UGT y USO.

17 de julio: Juan Carlos I renuncia, en un mensaje dirigido al Papa Pablo VI, al privilegio de la presentación de obispos.

18 de julio: GRAPO (Grupos de Resistencia Antifascista Primero de Octubre), nuevo grupo terrorista en la escena nacional, al iniciar su actividad con algunos actos indiscriminados.

28 de julio: El ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, firma en Roma los nuevos acuerdos que revisan el Concordato entre el Estado español y el Vaticano.

ACTIVIDAD NORMATIVA

10 de junio: Se aprueba en Cortes el proyecto de ley de asociación política, creándose la paradoja entre esta legalización de las organizaciones políticas y su penalización vigente en el Código penal.

21 de julio: Entra en vigor la modificación de los artículos del Código Penal, relativos a los delitos de reunión, manifestación, propaganda y asociación que aprobaron las Cortes la semana anterior.

30 de julio: El Consejo de Ministros aprueba un Real Decreto de amnistía, que excluye a quienes hayan puesto en peligro la vida o la integridad de las personas.

CONTEXTO INTERNACIONAL

14 de julio: Ramallo Eanes se convierte en presidente de la república de Portugal.

VIDA POLÍTICA

10 de agosto: Coordinación Democrática manifiesta su objetivo de crear un Gobierno Provisional, consensuado entre las distintas fuerzas democráticas.

19 de agosto: Enrique de la Mata, ministro de Relaciones Sindicales, inicia un diálogo con representantes de CC OO. La CNT no acudirá a esta cita a voluntad propia.

2 de septiembre: Adolfo Suárez se entrevista con Felipe González a fin de tratar la legalización del PSOE. Dos días después lo hará con Enrique Tierno Galván.

4 de septiembre: Los distintos grupos integrantes de Coordinación Democrática y algunas fuerzas nacionalistas de oposición se reúnen en Madrid.

8 de septiembre: Adolfo Suárez se reúne con los altos mandos del Ejército para exponerles los términos de su proyecto de reforma política.

11 de septiembre: Se celebra la Diada en Cataluña por primera vez, en los últimos cuarenta años. En el acto intervino Miguel Roca Junyent, perteneciente al Consell de Forces Polítiques de Catalunya.

21 de septiembre: Se produce la dimisión del general De Santiago. El vicepresidente primero para Asuntos de la Defensa manifestó de este modo su discrepancia con el proyecto sindical elaborado por el ministro De la Mata. Fue sustituido por Gutiérrez Mellado.

23 de septiembre: Cumbre de la derecha española; entre los asistentes se cuentan G. Fernández de la Mora, A. Fernández Sordo, M. Fraga Iribarne, L. López Rodó, C. Martínez Esteruelas, y F. Silva.

26 de septiembre: ETA comunica mediante una rueda de prensa en territorio francés la

ACTIVIDAD NORMATIVA

10 de agosto: Se publica un decreto de amnistía para el ámbito sindical en el *BOE*.

10 de septiembre: El Consejo de Ministros aprueba el proyecto de reforma política.

CONTEXTO INTERNACIONAL

9 de septiembre: Muere Mao Tse-tung.

VIDA POLÍTICA

celebración de su VII Asamblea, donde se tomó la decisión de escindirse en dos ramas distintas: una se constituirá en partido político y la segunda continuará en la lucha armada.

5 de octubre: ETA atenta contra el presidente de la Diputación de Guipúzcoa, muriendo cuatro personas más.

7 de octubre: Se celebra la primera Conferencia de la Organización Revolucionaria de Trabajadores (ORT) en Madrid.

9 de octubre: Se crea Alianza Popular, con el concurso de los «siete magníficos»: G. Fernández de la Mora, M. Fraga Iribarne, L. de la Fuente, L. López Rodó, C. Martínez Estreuelas, F. Silva Muñoz y E. Thomas de Carranza.

11 de octubre: Comienza el XXVII Congreso del PSOE (h). Manuel Murillo fue elegido nuevo secretario general.

18 de octubre: Aparece el primer número de *Diario 16*, nuevo diario madrileño.

19 de octubre: El Gobierno Civil de Madrid prohíbe la celebración del Congreso del PSOE (renovado), argumentando el incumplimiento de requisitos formales.

21 de octubre: Presentación oficial de Alianza Popular, como una federación de partidos, en Madrid.

22 de octubre: Federico Silva Muñoz funda Acción Democrática Española (ADE), tras abandonar su antigua formación política (UDE).

23 de octubre: La Plataforma de Organizaciones Democráticas («Superplatajunta») se reú-

ACTIVIDAD NORMATIVA

8 de octubre: El pleno del Consejo Nacional del Movimiento incluye un informe restrictivo, pero no vinculante, al proyecto gubernamental de reforma política.

15 de octubre: El Gobierno envía a las Cortes el proyecto de ley de reforma política mediante trámite de urgencia.

CONTEXTO INTERNACIONAL

VIDA POLÍTICA

ne en Madrid defendiendo un proyecto de ruptura democrática.

27 de octubre: Comienza el viaje de los Reyes de España a Francia, primer país europeo que visitan oficialmente.

30 de octubre: Se abre el Congreso constituyente del Partido Socialista de Cataluña (PSC).

27 de noviembre: los grupos de la oposición democrática exponen en un documento las condiciones para participar en el Referéndum. La consigna abstencionista fue, finalmente, su mensaje.

29 de noviembre: Adolfo Suárez se entrevista oficialmente con el Equipo Demócrata Cristiano del Estado español.

1 de diciembre: La «Superplatajunta» nombra una comisión para negociar con el gobierno la organización de las elecciones. Aquella queda integrada por M. Camacho (CC OO), A. Cañellas (EDC), F. Fernández Ordoñez (FSD), E. Múgica (PSOE), J. Pujol (CDC), S. Sánchez Montero (PCE), J. Sartrústegui (AL), E. Tierno Galván (PSP), R. Trias Fargas (EDC) y J. Zabala (P. Carlista).

5 de diciembre: Comienza el XXVII Congreso del PSOE (renovado) en Madrid. Fue el primero de los celebrados en el país, después de la guerra civil.

ACTIVIDAD NORMATIVA

18 de noviembre: Se produce la votación y aprobación del proyecto de ley de reforma política en las Cortes franquistas.

19 de noviembre: El Consejo de Ministros aprueba la normativa reguladora de la convocatoria popular para refrendar la ley para la reforma política.

CONTEXTO INTERNACIONAL

2 de noviembre: Celebración de las elecciones presidenciales norteamericanas que dan el triunfo al candidato demócrata, Jimmy Carter.

26 de noviembre: Hassan II, soberano del reino de Marruecos, afirma su intención de reclamar a España las plazas de Ceuta y Melilla.

VIDA POLÍTICA

ACTIVIDAD NORMATIVA

CONTEXTO INTERNACIONAL

10 de diciembre: El secretario general del PCE, Santiago Carrillo, ofrece una rueda de prensa. Este hecho desencadenó una operación policial de busca y captura, que concluyó con la detención del líder comunista durante una semana. A final del año, Carrillo fue puesto en libertad mediante el pago de una fianza por valor de un millón y medio de pesetas.

11 de diciembre: GRAPO pone en marcha la «Operación Cromo» secuestrando al presidente del Consejo de Estado, Antonio María de Oriol, con el fin de canjearlo por quince activistas presos.

15 de diciembre: Se celebra el Referéndum sobre la Ley para la Reforma Política.

23 de diciembre: Tras la aprobación popular de la nueva Ley Fundamental, Adolfo Suárez se reúne con la Comisión negociadora de la oposición, estableciéndose el diálogo entre ambas partes.

29 de diciembre: Tiene lugar el Congreso de Reforma Democrática. Manuel Fraga Iribarne fue elegido presidente del partido.

AÑO 1977

10 de enero: Primer Congreso de Justicia Democrática.

23 de enero: Un grupo de «incontrolados» mata al joven Arturo Ruiz en una manifestación a favor de la amnistía en Madrid.

AÑO 1977

4 de enero: Se promulga y se publica la ley para la Reforma Política. Se suprime el Tribunal de Orden Público y se crea la Audiencia Nacional.

21 de enero: D. Felipe de Borbón ostentará el título de Príncipe de Asturias en virtud de un Real Decreto de la jefatura del Estado.

AÑO 1977

21 de enero: Desencadenamiento de una amplia polémica en Italia, tras la aprobación parlamentaria de una ley despenalizadora del aborto en determinadas circunstancias.

VIDA POLÍTICA

24 de enero: María Luz Nájera muere a consecuencia de la carga policial en Madrid durante una manifestación. / Adolfo Suárez se entrevista con la Comisión negociadora. / Cinco personas muertas y cuatro heridas en un despacho de abogados laboristas en la madrileña calle de Atocha tras la violenta irrupción de pistoleros pagados por dirigentes del sindicato vertical. / GRAPO secuestra al presidente del Consejo Supremo de Justicia Militar, teniente general Emilio Villaescusa.

26 de enero: Gran manifestación en Madrid durante el entierro de los abogados laboristas.

28 de enero: GRAPO asesina a tres policías en Madrid.

29 de enero: Federación Social Demócrata (FSD) de F. Fernández Ordoñez se incorpora a la operación de Centro Democrático.

10 de febrero: EL PSOE(r) y el PSOE(h) solicitan su inscripción en el Registro de Partidos Políticos.

11 de febrero: Antonio de Oriol y Emilio Villaescusa son liberados de sus respectivos secuestros gracias a una operación policial conjunta. / El PCE solicita su inscripción en el Registro de Partidos Políticos.

14 de febrero: Tres formaciones políticas más solicitan su inscripción pasando por la famosa «ventanilla» del Registro

ACTIVIDAD NORMATIVA

28 de enero: Aparece un decreto-ley por el que se suspenden los artículos 15 y 18 del Fuero de los Españoles, concernientes a la inviolabilidad del domicilio y la detención. El Consejo de Ministros adopta esta decisión, de forma extraordinaria, por los graves acontecimientos de los últimos días. A principios de abril se restablecería el vigor de los citados artículos.

CONTEXTO INTERNACIONAL

6 de febrero: Celebración de un referéndum que confirma la presidencia de la república con carácter vitalicio, del general Stroessner en Paraguay.

VIDA POLÍTICA

de Partidos Políticos: PSP, ORT y LCR.

15 de febrero: Pasan por el Registro a formalizar su inscripción tres partidos más: PSUC, PTE y JJ SS.

18 de febrero: Felipe González, secretario general del PSOE, efectúa sus primeras declaraciones en RTVE.

22 de febrero: El Ministerio de Gobernación deniega la inscripción al PCE en el Registro, dando traslado del expediente al Tribunal Supremo.

24 de febrero: El PSOE(r) abandona la Comisión negociadora, demostrando así su disconformidad con la legalización del PSOE histórico.

2 de marzo: Santiago Carrillo se reúne con Georges Marchais y Enrico Berlinguer: primera cumbre «eurocomunista» en Madrid.

5 de marzo: Comienza el I Congreso de Alianza Popular.

30 de marzo: La Sala Cuarta del Tribunal Supremo se declara incompetente para entender sobre la inscripción del PCE.

ACTIVIDAD NORMATIVA

11 de marzo: El Gobierno acuerda un nuevo decreto que amplía el ámbito de aplicación de la amnistía.

23 de marzo: Se publica el Real Decreto-ley sobre normas electorales en el *BOE*.

1 de abril: El Gobierno decide la desaparición de la Secretaría General del Movimiento.

CONTEXTO INTERNACIONAL

7 de marzo: Alí Bhutto, líder del partido popular paquistaní, obtiene el triunfo en las elecciones.

12 de marzo: El Gobierno chileno, presidido por el general Pinochet, decreta la disolución de los partidos políticos además de los de ideología marxista ya disueltos en 1973.

20 de marzo: La celebración de unas elecciones que darán el triunfo al partido Janata en la India, suponen la derrota del partido del Congreso y la de su líder, Indira Gandhi.

VIDA POLÍTICA

7 de abril: Tras la reanudación de relaciones diplomáticas entre España y la URSS, el Gobierno español concede el «*placet*» al futuro embajador soviético en Madrid, Serguei Bogomolov.

9 de abril: Adolfo Suárez toma personalmente la decisión y legaliza al PCE en plenas vacaciones de Semana Santa.

11 de abril: El Almirante Pita da Veiga presenta su dimisión como ministro de Marina, manifestando su desacuerdo con la legalización del PCE. Pascual Pery Junquera pasó a ocupar la cartera de Marina.

13 de abril: El PNV se retira también de la Comisión negociadora.

14 de abril: El Consejo Superior del Ejército, a través del gabinete de prensa del Ministerio del Ejército, manifiesta acuerdos adoptados en una reunión. Éstos hacen mención fundamentalmente al sentimiento general de repulsa por la legalización del PCE, aunque será admitida disciplinadamente teniendo en cuenta los intereses nacionales de orden superior.

22 de abril: Presentación oficial de la coalición de partidos políticos, Centro Democrático.

27 de abril: PSP y la Federación de Partidos Socialistas (FPS) llegan a un compromiso electoral.

2 de mayo: El Gobierno Civil de Navarra prohíbe el tradicional vía crucis en Montejuorra.

ACTIVIDAD NORMATIVA

4 de abril: Se publica la ley reguladora del derecho de asociación sindical en el *BOE*.

CONTEXTO INTERNACIONAL

21 de abril: Se publica el decreto-ley sobre regulación de las actividades políticas y sindicales de los componentes de las Fuerzas Armadas en el *BOE*.

28 de abril: Se publica el real decreto regulador del depósito de los estatutos de las nuevas organizaciones sindicales en el *BOE*. Lo que supone, en otros términos, la legalización de los sindicatos.

VIDA POLÍTICA

ACTIVIDAD NORMATIVA

CONTEXTO INTERNACIONAL

3 de mayo: Adolfo Suárez se presenta como candidato independiente a las elecciones, dentro de la coalición Unión del Centro.

9 de mayo: El Exèrcit Popular Català, partidario de la independencia de Cataluña, asesina al presidente de la S.A. Cros, José María Bultó, colocándole una bomba en el pecho.

12 de mayo: El secretario de Estado norteamericano, Cyrus Vance y el ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, revisan el tratado vigente entre España y los Estados Unidos.

13 de mayo: Vuelve Dolores Ibárruri, Pasionaria, a Madrid, concluyendo así un largo exilio de treinta y siete años en la URSS.

14 de mayo: D. Juan de Borbón cede sus derechos dinásticos sobre la corona española en favor de su hijo, Juan Carlos.

18 de mayo: Las juntas electorales proclaman las candidaturas presentadas a las primeras elecciones democráticas.

20 de mayo: Felipe González, secretario general del PSOE, es recibido por primera vez, por Juan Carlos I.

27 de mayo: Aparece la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), gracias a la fusión de algunas organizaciones (Confederación Empresarial Española, Agrupación Empresarial Independiente y Confederación General Española de Empresarios).

4 de junio: GRAPO asesina a dos guardias civiles en Barcelona.

13 de junio: GRAPO ocasiona otro muerto y varios heridos al producir algunas explosiones en distintos lugares de la geografía española.

15 de junio: Se celebran las primeras elecciones generales. Juan Carlos I nombra a cuaren-

7 de junio: Conmemoración del jubileo de la reina Isabel II de Inglaterra.

VIDA POLÍTICA

ta y un senadores, tal y como preveía la Ley para la Reforma Política.

16 de junio: El Rey designa como presidente de las Cortes a A. Hernández Gil.

22 de junio: Javier Ibarra Bergé, aparece asesinado a manos de ETA. La organización terrorista mantuvo este secuestro durante un mes, haciéndolo coincidir con la campaña y la celebración de las elecciones.

25 de junio: El Comité Central del PCE manifiesta oficialmente su rechazo al modelo socialista soviético.

28 de junio: Adolfo Suárez se entrevista con los partidos coaligados en Unión de Centro Democrático tras el triunfo electoral para pactar la legislación.

29 de junio: Josep Tarradellas se entrevista con el rey Juan Carlos, habiéndolo hecho igualmente, un día antes, con Adolfo Suárez.

4 de julio: Se conoce el primer Gobierno de Adolfo Suárez, después de los comicios.

9 de julio: El Gobierno autoriza la inscripción legal del PTE, ORT y Partido Carlista, una vez celebradas las elecciones.

13 de julio: Tiene lugar la constitución del Congreso de los Diputados.

22 de julio: Congreso y Senado se reúnen en una solemne sesión conjunta.

28 de julio: España solicita formalmente su adhesión a la CEE.

ACTIVIDAD NORMATIVA

CONTEXTO INTERNACIONAL

5 de julio: Un golpe de Estado acaba con el gobierno de Ali Bhutto en Pakistán. Zia Ul-Haq que era el jefe del Estado Mayor será el hombre fuerte del nuevo régimen militar.

22 de julio: El nuevo rumbo adoptado por las autoridades chinas desde el año pasado faculta la rehabilitación de Teng Hsiao-ping por parte del Partido Comunista Chino.

1 de agosto: Se crea la Comisión Constitucional y de Libertades Públicas. Emilio Attard, diputado por UCD, será su presidente.

VIDA POLÍTICA

12 de agosto: UCD deposita unos estatutos provisionales en el Registro de Partidos Políticos, manifestando su intención de consagrarse como partido unificado en cuanto celebren un congreso constituyente.

13 de agosto: Se celebra el I Congreso de la Organización Revolucionaria de Trabajadores (ORT).

30 de agosto: Comienza un viaje de Adolfo Suárez por algunas capitales europeas a fin de empezar a negociar la adhesión española a la Comunidad Económica Europea.

20 de septiembre: La Triple A reivindica un atentado llevado a cabo contra *El Popus*, en el que muere una persona.

27 de septiembre: El capitán Herguedas, de la Policía Armada, cae asesinado en Madrid en una acción de GRAPO.

8 de octubre: ETA atenta contra el presidente de la Diputación de Vizcaya y dos guardias de su escolta, causándoles la muerte.

24 de octubre: Josep Tarradellas llega a Barcelona.

25 de octubre: Después de una serie de reuniones, tiene lugar

ACTIVIDAD NORMATIVA

2 de agosto: Se crea la Ponencia Constitucional, integrada por siete miembros, en función de la presencia de los distintos grupos, y encargada de redactar el borrador constitucional.

29 de agosto: Se reestablece la Generalitat catalana en virtud de real decreto.

14 de octubre: Las Cortes aprueban una proposición de ley de amnistía.

CONTEXTO INTERNACIONAL

11 de agosto: En virtud de los acuerdos Torrijos-Carter, los Estados Unidos y Panamá acuerdan el paso de un 60% de la soberanía sobre la zona del Canal bajo control panameño. El 40% restante será entregado en el plazo que media hasta el 31 de diciembre de 1999.

6 de octubre: Vicente Aleixandre, Premio Nobel de Literatura.

VIDA POLÍTICA

la firma de los Pactos de la Moncloa.

27 de octubre: Santiago Carrillo, secretario general del PCE, dicta una conferencia en el Club Siglo XXI, siendo presentado por Manuel Fraga Iribarne, presidente de Alianza Popular.

31 de octubre: En sustitución del general Alfonso Armada, es nombrado Secretario General de la Casa de S. M. el Rey, Sabino Fernández Campo.

22 de noviembre: La publicación *Cuadernos para el Diálogo* filtra los treinta y nueve primeros artículos del borrador constitucional. / Adolfo Suárez y Mario Soares firman, en Madrid, un tratado hispanoportugués, sustituyendo al Pacto Ibérico.

24 de noviembre: España ingresa en el Consejo de Europa.

8 de diciembre: La Federación Socialdemócrata, con José Ramón Lasuén al frente, abandona UCD.

10 de diciembre: Concluye el plazo de ocho días, establecido por el Consejo Político de UCD, para que los partidos que formaban la antigua coalición se integren en un solo partido.

ACTIVIDAD NORMATIVA

17 de noviembre: La ponencia constitucional termina la primera redacción del borrador.

23 de diciembre: El presidente del Congreso de los Diputados recibe el texto definitivo elaborado por la ponencia constitucional.

CONTEXTO INTERNACIONAL

19 de noviembre: A. Sadat, presidente de la república de Egipto, y M. Begin, primer ministro israelí, se entrevistan en Jerusalén.

20 de noviembre: Celebración de comicios legislativos en Grecia. Triunfo del partido Nueva Democracia, liderado por Constantino Karamanlis.

VIDA POLÍTICA

AÑO 1978

4 de enero: Nace el Consejo General del País Vasco.

5 de enero: Cuatro personas perecen en un incendio ocurrido en la sala de fiestas Scala en Barcelona. Algunos militantes de CNT son detenidos por su vinculación con los hechos.

10 de febrero: Leopoldo Calvo Sotelo es nombrado ministro para las Relaciones con la Comunidad Económica Europea.

24 de febrero: Las dimisiones de Enrique Fuentes Quintana, vicepresidente económico, y los ministros de Industria, Transportes, Trabajo y Agricultura, provocan la primera crisis en el gabinete Suárez.

27 de febrero: Tarancón es reelegido presidente de la Conferencia Episcopal Española.

28 de febrero: El Rey nombra, a propuesta del ministro del Interior, a José Luis Álvarez alcalde de Madrid.

16 de marzo: Se constituye la Junta de Galicia.

22 de marzo: Muere en Madrid el director general de Prisiones, Jesús Haddad, en un atentado de GRAPO.

26 de marzo: Se celebra en la legalidad el Aberrri Eguna (Día de la Patria Vasca) con actos en Bilbao, Pamplona, San Sebastián y Vitoria.

ACTIVIDAD NORMATIVA

AÑO 1978

5 de enero: El *Boletín Oficial de las Cortes* publica el «anteproyecto» de Constitución.

6 de marzo: Gregorio Peces Barba, representante socialista, abandona la ponencia constitucional por sus discrepancias en cuestiones autonómicas, educativas y religiosas.

17 de marzo: El Gobierno aprueba distintos regímenes preautonómicos: Aragón, Canarias y País Valenciano.

CONTEXTO INTERNACIONAL

AÑO 1978

12 y 19 de marzo: primera y segunda vuelta respectivamente de las elecciones legislativas francesas. El triunfo de RPR y de UDF mantiene la línea del presidente V. Giscard d'Estaing, quien confirmará días más tarde a Raymond Barre como primer ministro.

VIDA POLÍTICA

5 de abril: Antonio Cubillo, secretario general del Movimiento para la Autodeterminación e Independencia del Archipiélago Canario (MPAIAC) es herido gravemente tras un atentado ocurrido en Argelia.

8 de abril: Celebración en Torremolinos del IV Congreso del PSP que significará, en último término, la disolución del partido en aras de la unidad socialista. Los militantes del extinto PSP quedan en libertad para ingresar o no en el PSOE, con quien se firma dicha unidad dos semanas más tarde.

19 de abril: Comienza el IX Congreso del PCE. Tras un arduo debate en torno al leninismo, la asamblea aprueba las quince tesis presentadas por el Comité Central, así como la reelección de Dolores Ibárruri y de Santiago Carrillo, como presidenta y secretario general del partido, respectivamente.

1 de mayo: Se celebra la Fiesta del Trabajo en libertad por primera vez.

5 de mayo: El Rey de España y el presidente Eanes presiden, como jefes de Estado, la ratificación del nuevo tratado hispano-portugués.

11 de mayo: Rafael Arias Salgado es designado coordinador general tras la reunión del Consejo político de UCD.

17 de mayo: Triunfo del PSOE en las elecciones parciales al Senado celebradas en Alicante y Oviedo.

ACTIVIDAD NORMATIVA

27 de abril: El Gobierno aprueba el régimen de preautonomía para Andalucía.

5 de mayo: La Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados comienza sus sesiones públicas.

CONTEXTO INTERNACIONAL

9 de mayo: La policía italiana descubre el cadáver del dirigente demócrata cristiano Aldo Moro. El político italiano, presidente de su partido, había sido secuestrado dos meses antes por las Brigadas Rojas, que por aquellos días sentaban en el banquillo a Renato Curcio, uno de sus miembros más conocidos, en Turín.

VIDA POLÍTICA

18 de mayo: Dimisión del jefe del Estado Mayor del Ejército, teniente general José Vega Rodríguez, por disparidad de criterios en torno a las competencias del ministerio de Defensa con M. Gutiérrez Mellado. Tomás de Liniers fue su sucesor en el cargo.

21 de mayo: Celebración de las primeras elecciones democráticas a Cámaras Agrarias. Los candidatos independientes consiguen un 70% de los votos, sobre un censo de dos millones de agricultores.

27 de mayo: Plácido Fernández Viagas, senador socialista, es nombrado presidente de la Junta de Andalucía.

30 de mayo: Comienza el XXXI Congreso de UGT en Barcelona. Su resultado supondrá un nuevo espaldarazo a las tesis de Nicolás Redondo.

16 de junio: Los Reyes de España visitan oficialmente la República Popular China.

21 de junio: Comienza el primer Congreso en la legalidad de CC OO. Su líder, Marcelino Camacho, será reelegido secretario general.

28 de junio: Muere el periodista José María Portell en un atentado de ETA.

ACTIVIDAD NORMATIVA

24 de mayo: Alianza Popular se retira de los trabajos de la Comisión Constitucional, denunciando un compromiso «ucedista-marxista».

1 de julio: La Comisión de urgencia legislativa aprueba un decreto-ley antiterrorista, con la abstención de M. Chaves, del Grupo socialista, y de J. Arana, del Grupo mixto, entrando inmediatamente en vigor.

4 de julio: El Congreso de los Diputados inaugura sus sesiones plenarias, encargadas de la discusión del proyecto de Constitución.

CONTEXTO INTERNACIONAL

15 de junio: El presidente de la república italiana, Giovanni Leone, se ve obligado a dimitir, al estar relacionado con el escándalo «Lockheed».

VIDA POLÍTICA

16 de julio: Celebración del Congreso de unificación de los tres partidos socialistas catalanes: Partit dels Socialistes de Catalunya, Reagrupement y Federación Socialista Catalana.

21 de julio: Mueren dos militares, el general Sánchez Ramos y el teniente general Pérez Rodríguez, en un atentado perpetrado en Madrid, y cuya autoría se repartían ETA y GRAPO.

ACTIVIDAD NORMATIVA

13 de julio: El Gobierno aprueba los regímenes preautonómicos para Baleares, Castilla y León y Extremadura.

21 de julio: Se publica la ley de elecciones locales en el *BOE*. / Los representantes del PNV en el Congreso de los Diputados abandonan el pleno, sin votar el texto. / Se aprueba finalmente el texto constitucional en la cámara baja.

18 de agosto: La Comisión constitucional del Senado inaugura sus sesiones sobre el proyecto constitucional, remitido por el Congreso.

14 de septiembre: La minoría vasca consigue aprobar su enmienda sobre los derechos históricos de los territorios forales en contra de la postura defendida por el partido del Gobierno.

CONTEXTO INTERNACIONAL

8 de julio: Sandro Pertini se convierte en presidente de la república italiana, siendo el primer socialista que alcanza la más alta magistratura del Estado.

27 de julio: El presidente Eanes destituye al primer ministro M. Soares, tras una crisis de gobierno, causada por la dimisión de tres ministros del CDS y la retirada del apoyo parlamentario de este partido al del Gobierno. Alfredo J. Nobre da Costa será el sucesor de Soares en la presidencia del Gobierno.

6 de agosto: Muere el papa Pablo VI durante sus vacaciones estivales en Castelgandolfo.

26 de agosto: El Patriarca de Venecia, cardenal A. Luciani, se convierte en Papa, con el nombre de Juan Pablo I.

17 de septiembre: Concluyen las conversaciones de Camp David, mantenidas entre J. Carter, como anfitrión, A. Sa-

VIDA POLÍTICA

3 de octubre: Francisco de Asís Liesa, comandante de Marina, cae asesinado por ETA en Bilbao.

19 de octubre: Comienza el I Congreso de Unión de Centro Democrático, como partido unificado.

30 de octubre: Muere un ordenanza de *El País* al abrir un paquete bomba enviado por ultraderechistas.

10 de noviembre: Distintas manifestaciones simultáneas recorren las calles de algunas ciudades españolas contra el terrorismo.

16 de noviembre: Muere en atentado el que fuera último presidente del Tribunal de Or-

ACTIVIDAD NORMATIVA

25 de septiembre: El Pleno del Senado comienza a debatir el proyecto de Constitución.

27 de septiembre: El Gobierno aprueba dos nuevos regímenes preautonómicos: Asturias y Murcia.

11 de octubre: Se constituye la Comisión mixta Congreso-Senado. Su objetivo será el examen conjunto del texto constitucional y estará presidida por A. Hernández Gil. (Presidente de las Cortes Generales).

31 de octubre: Las dos cámaras legislativas, reunidas en sesiones simultáneas, aprueban finalmente el texto constitucional. / Se aprueba el régimen de preautonomía para Castilla-La Mancha.

CONTEXTO INTERNACIONAL

dat y M. Begin, firmándose una paz separada entre Egipto e Israel.

28 de septiembre: Muere el papa Juan Pablo I.

5 de octubre: Isaac Bashevis Singer, Premio Nobel de Literatura.

16 de octubre: El arzobispo de Cracovia, Karol Wojtila, es elegido Papa, con el nombre de Juan Pablo II.

27 de octubre: El Parlamento noruego concede el Premio Nobel de la Paz a Anuar El Sadat y a Menahem Begin.

VIDA POLÍTICA

ACTIVIDAD NORMATIVA

CONTEXTO INTERNACIONAL

den Público, José Francisco Mateu Canoves.

17 de noviembre: El jefe de la III Zona de la Guardia Civil (Levante), general Atarés Peña, es arrestado por el ministro de Defensa, por un acto de indisciplina cometido durante una reunión que mantuvo Gutiérrez Mellado con algunos militares. / El desbaratamiento de la «operación Galaxia» supuso la detención como implicados del teniente coronel Tejero y el capitán Saenz de Ynestrillas. La conspiración tenía como objetivos el secuestro del Gobierno y la consiguiente imposición de un «Gobierno de salvación nacional» mediante un golpe militar.

6 de diciembre: Celebración del Referéndum sobre la Constitución.

8 de diciembre: Se publica la ley de Partidos Políticos en el *BOE*.

16 de diciembre: Los Estados Unidos y la República Popular China establecen relaciones diplomáticas plenas.

21 de diciembre: Perek al explotar su coche José Miguel Beñarain Ordeñana «Argala» en el País Vasco.

29 de diciembre: Adolfo Suárez, tras la disolución de las Cortes, convoca nuevas elecciones legislativas y por primera vez, desde la llegada de la democracia, elecciones municipales.

29 de diciembre: Se publica la Constitución española de 1978 en el *BOE*. / Los parlamentarios vascos acuerdan por unanimidad el proyecto de autonomía para el País Vasco con la ausencia de Herri Batasuna.

AÑO 1979

AÑO 1979

AÑO 1979

3 de enero: El ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, y el secretario de Estado del Vaticano, cardenal Villot, rubrican los acuerdos con la Santa Sede, que sustituyen al Concordato de 1953. / Cae asesinado, por ETA militar, el general Constantino Ortín, gobernador militar de Madrid.

VIDA POLÍTICA

9 de enero: Muere en Madrid Miguel Cruz Cuenca, magistrado de la Sala Sexta del Tribunal Supremo, en un atentado perpetrado por GRAPO.

15 de enero: Aparece Coalición Democrática, al unirse electoralmente Alianza Popular, Acción Ciudadana Liberal y Partido Demócrata Progresista. Manuel Fraga, José M. Areilza y Alfonso Osorio son los líderes firmantes.

5 de febrero: M. Oreja y L. Calvo Sotelo son los protagonistas españoles de las negociaciones con la CEE.

19 de febrero: El presidente de la empresa Michelin, Luis Abaitúa, es secuestrado por ETA en Vitoria.

26 de febrero: Un grupo ultraderechista agrede a la secretaria general de la Joven Guardia Roja y candidata al Congreso por el PTE, Pina López Gay.

1 de marzo: Se celebran las elecciones legislativas que abrirán la I Legislatura.

5 de marzo: El general Agustín Muñoz Vázquez muere en Madrid en un atentado de GRAPO.

ACTIVIDAD NORMATIVA

27 de enero: Se publican en el *BOE* los reales decretos reguladores de las elecciones para los cabildos canarios, para los consejos insulares baleares, y de las elecciones locales y de ordenación de las instituciones forales de Navarra, así como los concernientes a la organización y funcionamiento de las Juntas Generales de Guipúzcoa, Vizcaya y Álava.

CONTEXTO INTERNACIONAL

12 de febrero: Proclamación de la república islámica en Irán por parte del ayatollah Jomeini y sus seguidores, al conseguir reducir las últimas fuerzas del régimen del Sha.

13 de marzo: Entra en vigor el nuevo sistema monetario europeo.

29 de marzo: La caída del gobierno laborista de J. Callaghan propicia una convocatoria electoral anticipada.

VIDA POLÍTICA

30 de marzo: Adolfo Suárez se convierte de nuevo en presidente del Gobierno tras la sesión de investidura. Además de los votos de su grupo, obtiene los de Coalición Democrática y los del Partido Socialista de Andalucía.

3 de abril: Se celebran las elecciones municipales.

5 de abril: Las fuerzas políticas de izquierda, PSOE y PCE, firman un pacto de gobierno municipal.

6 de abril: Adolfo Suárez da a conocer la composición de su nuevo gobierno.

19 de abril: Enrique Tierno Galván se convierte en alcalde de Madrid.

9 de mayo: Juan Carlos I inaugura la I Legislatura tras la aprobación de la Constitución.

17 de mayo: Comienza el polémico XXVIII Congreso del PSOE.

19 de mayo: El Congreso socialista nombra una Comisión gestora, compuesta por J. F. Carvajal, C. García Bloise, A. García Duarte, J. Prat y R. Rubial con el encargo de celebrar un Congreso extraordinario, al no presentarse Felipe González a la reelección de su cargo.

25 de mayo: En la víspera de la conmemoración del Día de las Fuerzas Armadas, ETA asesina al teniente general Gómez Hortigüela, a los coroneles Lasso y Avalos y al conductor de su vehículo.

26 de mayo: Atentado en la cafetería California 47 en Ma-

ACTIVIDAD NORMATIVA

CONTEXTO INTERNACIONAL

11 de abril: La invasión del país por tropas de Tanzania desencadena la caída del régimen de Idi Amin Dada en Uganda.

3 de mayo: Victoria del partido conservador en las elecciones británicas. Su líder, Margaret Thatcher, convertida en primera ministra.

5 de mayo: Eduardo Martínez Somalo nombrado por el Papa secretario de Estado del Vaticano.

VIDA POLÍTICA

drid. Ocho muertos y cuarenta heridos es el balance del acto terrorista de GRAPO.

3 de julio: ETA hiere gravemente al diputado de UCD y ponente constitucional, Gabriel Cisneros, al intentar secuestrarlo.

29 de julio: Cinco muertos y un centenar de heridos es el saldo de la explosión de tres bombas en el aeropuerto de Barajas y en las estaciones ferroviarias de Atocha y Chamartín llevada a cabo por ETA.

17 de agosto: El Consejo General Vasco sufre un atentado contra su sede en San Sebastián.

14 de septiembre: Unos ex militantes de Fuerza Nueva provocan la muerte de un joven en el parque del Retiro en Madrid.

22 de septiembre: ETA mata al general de brigada, Lorenzo González Vallés, gobernador militar de Guipúzcoa.

28 de septiembre: Comienza el Congreso Extraordinario del PSOE. Felipe González es elegido secretario general del partido.

ACTIVIDAD NORMATIVA

5 de octubre: Se publica la ley orgánica del Tribunal Constitucional en el *BOE*.

CONTEXTO INTERNACIONAL

15 de junio: El presidente Carter y el secretario general del PCUS, L. Bresnev, firman el acuerdo Salt II sobre limitación de armas estratégicas en Viena.

9 de julio: Por primera vez un socialista, Bettino Craxi, tiene el encargo de formar gobierno en Italia.

17 de julio: Los sandinistas toman Managua, cayendo el régimen de Anastasio Somoza en Nicaragua.

4 de agosto: Cae el régimen de Macías en Guinea Ecuatorial por un golpe de Estado, conducido por Teodoro Obiang Nguema.

15 de octubre: La madre Teresa de Calcuta, Premio Nobel de la Paz. Odysseus Elytis, Premio Nobel de Literatura.

VIDA POLÍTICA

25 de octubre: Celebración de los dos primeros referenda de autonomía en Cataluña y en el País Vasco.

27 de noviembre: Son aprobados por el pleno de la cámara baja los suplicatorios tramitados por el Tribunal Supremo contra los diputados de Herri Batasuna, Francisco Letamendía y Telesforo Monzón, por supuestos delitos de apología del terrorismo y de resistencia a la autoridad.

12 de diciembre: El diputado de UCD, Javier Rupérez, es liberado por la policía de su secuestro, llevado a cabo por ETA un mes antes con la intención de canjearlo por la liberación de cinco presos.

14 de diciembre: Comienza el III Congreso de Alianza Popular en Madrid.

ACTIVIDAD NORMATIVA

20 de diciembre: El Congreso de los Diputados aprueba el Estatuto de los Trabajadores.

22 de diciembre: Se publican los estatutos de autonomía de Cataluña y del País Vasco en el *BOE*.

CONTEXTO INTERNACIONAL

3 de noviembre: Soldados del régimen islámico del ayatolah Jomeini toman la embajada norteamericana en Teherán, reteniendo como rehén a su personal.

27 de diciembre: Golpe de Estado en Afganistán. Babrak Karmal, ayudado por las tropas soviéticas, será el nuevo presidente del país.

AÑO 1980

3 de enero: La patronal CEOE y el sindicato UGT firman un acuerdo-marco. CC OO no lo suscribe.

5 de enero: El Rey de España aparece propuesto como candidato al Premio Nobel de la Paz, debido a su intervención en el proceso hacia la democracia, por *The Economist*.

AÑO 1980

AÑO 1980

VIDA POLÍTICA

10 de enero: Cae asesinado el comandante Jesús Velasco Zuazola, jefe de la Policía foral de Álava.

25 de enero: El ministro de Cultura, Manuel Clavero Arévalo, dimite por disconformidad con el acuerdo llevado a cabo en la Comisión Ejecutiva del partido del gobierno (UCD) de que el resto de los procesos autonómicos se canalicen a través del art. 143 de la Constitución, entendiéndose, pues, que este dato suponía concretamente un retraso a la autonomía andaluza. Ricardo de la Cierva fue su sucesor en el cargo.

30 de enero: Ambas cámaras legislativas proceden a la elección de ocho miembros del Tribunal Constitucional. El Congreso de los Diputados elige a Díez de Velasco, Menéndez, Rubio Llorente y Tomás y Valiente. El Senado escoge a Begué, Díez Picazo, García Pelayo y Latorre.

1 de febrero: Ruptura de relaciones diplomáticas con el régimen militar tras el trágico balance del asalto e incendio de nuestra embajada en ciudad de Guatemala al ser ocupada por unos campesinos.

ACTIVIDAD NORMATIVA

12 de enero: Se publica la ley orgánica del Consejo General del Poder Judicial en el *BOE*.

18 de enero: El *BOE* publica la ley orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum. / El Partido Nacionalista Vasco decide ausentarse del Parlamento, pidiendo el aumento de transferencias de competencias al Consejo General Vasco.

CONTEXTO INTERNACIONAL

7 de enero: Celebración de elecciones en la India. El triunfo favoreció a Indira Gandhi y el Partido del Congreso.

1 de febrero: Ruptura de relaciones diplomáticas de España con Guatemala, por los incidentes ocurridos el día anterior.

5 de febrero: La embajada de España en la república de El Salvador es ocupada por las Ligas Populares 28 de Febrero, de inspiración trotskista, reteniendo a doce personas.

8 de febrero: La embajada de España en Lima (Perú) es ocupada pacíficamente por un grupo de trabajadores.

VIDA POLÍTICA

12 de febrero: La Cámara baja procede a elegir a los seis primeros consejeros de RTVE.

16 de febrero: El ex ministro Clavero Arévalo abandona UCD y decide hacer campaña a favor del Sí en el Referéndum convocado. El partido del gobierno había decidido predicar la abstención.

21 de febrero: ETA-pm atenta contra el Palacio de la Moncloa, lanzando una granada.

28 de febrero: Celebración del Referéndum sobre la autonomía andaluza.

9 de marzo: Celebración de las primeras elecciones al Parlamento vasco.

18 de marzo: El general Esquivias muere en Madrid a manos de un comando de ETA.

23 de marzo: Celebración de las primeras elecciones al Parlamento catalán.

29 de marzo: Un niño se convierte, por primera vez, en víctima del terrorismo en Azcoitia.

3 de abril: Comienza el XXXII Congreso de UGT en Madrid.

10 de abril: El peneuvista Carlos Garaikoetxea se convierte en presidente del gobierno vasco, con los votos de su partido.

24 de abril: Jordi Pujol se convierte en presidente de la Generalitat de Cataluña.

3 de mayo: Crisis en el gobierno de Adolfo Suárez. Los nuevos integrantes fueron: José Luis Álvarez, Ignacio Bayón, Luis Gamir, Sebastián Martín Retortillo, José Antonio Ortega Díaz Ambrona y Juan José Rosón.

ACTIVIDAD NORMATIVA

25 de abril: El *BOE* publica la ley sobre el régimen de encuestas electorales.

CONTEXTO INTERNACIONAL

7 de abril: Ruptura de relaciones diplomáticas de los Estados Unidos con Irán, al seguir manteniéndose la «crisis de los rehenes».

30 de abril: Beatriz de Holanda es coronada reina, tras la abdicación de su madre, la reina Juliana, unos meses atrás.

VIDA POLÍTICA

11 de mayo: Rafael Calvo Ortega pasa a ocupar la secretaría general de UCD.

28 de mayo: Tiene lugar el debate de una moción de censura contra Adolfo Suárez, promovida por el PSOE.

2 de junio: Se formaliza el acuerdo para una convocatoria unitaria de elecciones sindicales entre CC OO y UGT.

3 de julio: Manuel García Pelayo se convierte en el primer presidente del Tribunal Constitucional. Jerónimo Arozamena fue el vicepresidente.

11 de julio: La Junta de Jefes de Estado Mayor manifiesta su oposición a la proposición de ley de amnistía para los integrantes de la Unión Militar Democrática (UMD).

19 de julio: Muere Torcuato Fernández Miranda.

22 de julio: Fernando Abril Martorell, vicepresidente del gobierno, presenta su dimisión.

30 de julio: Muere el ex ministro Joaquín Garrigues Walker.

22 de agosto: ETA atenta contra el director de *Diario de Navarra*, José Javier Uranga.

29 de agosto: El dirigente de GRAPO, Abelardo Collado Araujo, muere en Madrid al intentar huir de la policía.

ACTIVIDAD NORMATIVA

13 de junio: Se publica la ley orgánica de reforma del Código penal en materia de delitos de relativos a las libertades de expresión, reunión y asociación en el *BOE*.

24 de julio: El *BOE* publica la ley orgánica de libertad religiosa.

CONTEXTO INTERNACIONAL

4 de mayo: Muere Josip Broz «Tito», presidente de Yugoslavia.

17 de julio: Golpe de Estado militar en Bolivia. El Gobierno constitucional y su presidenta, Lidia Gueiler, son detenidos. El general García Meza es el nuevo hombre fuerte.

28 de julio: Muere, en El Cairo, Mohamed Reza Pahlevi, ex Sha del Irán.

VIDA POLÍTICA

2 de septiembre: Cae asesinado, por la acción terrorista de GRAPO, el general Briz Armingol en Barcelona.

8 de septiembre: Nueva crisis en el gobierno de Suárez. Su resolución supondrá la presentación del quinto gabinete del presidente.

14 de septiembre: El presidente del Gobierno se somete a una moción de confianza. Obtiene ésta gracias a 180 votos a favor, con 164 en contra.

14 de octubre: Miguel Herrero Rodríguez de Minón se convierte en portavoz de UCD en el Congreso de los Diputados, venciendo al otro candidato, Santiago Rodríguez Miranda.

17 de octubre: Josep Meliá es nombrado gobernador general de Cataluña.

22 de octubre: El presidente Suárez, el secretario general del PSOE, Felipe González, el secretario general del PCE, Manuel Fraga por parte de CD y Alejandro Rojas Marcos por

ACTIVIDAD NORMATIVA

1 de octubre: Se publica la ley orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

22 de octubre: El bloqueo del proceso autonómico andaluz, después del resultado del referéndum del 28 de febrero, obliga al pleno del Congreso a aprobar una proposición de

CONTEXTO INTERNACIONAL

30 de agosto: Nace «Solidaridad», un sindicato libre, al margen del sindicalismo oficial en Polonia.

9 de septiembre: Se abren las sesiones de la III Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa que tiene lugar en Madrid. Javier Rúperez fue el jefe de la delegación española.

11 de septiembre: Celebración de un plebiscito en Chile. Se aprobó un nuevo texto constitucional que sustituía al vigente desde 1925.

12 de septiembre: Golpe militar contra el gobierno de Suleimán Demirel en Turquía. La cabeza de la conspiración fue el antiguo jefe del Estado Mayor, el general Kenan Evren.

22 de septiembre: Empieza la guerra irano-iraquí.

9 de octubre: Czeslaw Milosz, Premio Nobel de Literatura.

14 de octubre: Adolfo Pérez Esquivel, Premio Nobel de la Paz.

VIDA POLÍTICA

el PSA, llegan a un acuerdo para poner en marcha el proceso autonómico andaluz, en vía muerta desde el Referéndum de febrero.

27 de noviembre: El jefe de la Policía Municipal de San Sebastián, teniente coronel Miguel Garcíarena, es asesinado en un atentado perpetrado por ETA. / Celebración de elecciones parciales al Senado en Almería y Sevilla. En la primera circunscripción vence Alianza Popular, mientras que en la segunda triunfa PSOE.

21 de diciembre: Celebración del referéndum de autonomía de Galicia.

26 de diciembre: Nace en Sevilla Unidad Andaluza, nuevo partido político auspiciado por el ex ministro Clavero Arévalo.

29 de diciembre: El periodista José Antonio Gurriarán, subdirector de *Pueblo*, es herido gravemente en un atentado terrorista en Madrid.

ACTIVIDAD NORMATIVA

modificación de la ley orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum.

2 de diciembre: El *BOE* publica la ley orgánica sobre los supuestos previstos en el artículo 55.2 de la Constitución, que contempla la posibilidad de suspender los derechos y libertades fundamentales a determinadas personas relacionadas con actividades terroristas.

30 de diciembre: El Gobierno decide remitir al Parlamento un proyecto de ley regulador del concierto económico entre el Estado y la Comunidad Autónoma vasca.

CONTEXTO INTERNACIONAL

4 de noviembre: Celebración de las elecciones presidenciales norteamericanas que dieron el triunfo al candidato republicano, Ronald Reagan.

20 de noviembre: Celebración del juicio a la «banda de los Cuatro», procesados por conspiración e intento de golpe de Estado en Pekín.

4 de diciembre: El primer ministro portugués, Francisco Sa Carneiro, vencedor en las elecciones del mes de octubre, muere en un accidente aéreo.

VIDA POLÍTICA

AÑO 1981

25 de enero: Unas diez mil personas se manifiestan contra la OTAN y las bases norteamericanas, en una convocatoria llamada «Marcha sobre Torrejón».

29 de enero: Dimite el presidente del Gobierno, Adolfo Suárez. También renuncia a la dirección del partido UCD.

3 de febrero: Comienza la primera visita oficial de los Reyes de España al País Vasco. Al día siguiente se produjeron unos incidentes contra el Rey durante su estancia en la Casa de Juntas de Guernica.

5 de febrero: José María Ryan, ingeniero jefe de la central nuclear de Lemoniz, aparece asesinado, después de una semana de secuestro a manos de ETA.

6 de febrero: Comienza el II Congreso de UCD en Palma de Mallorca. Al final del mismo, Agustín Rodríguez Sahagún se convierte en el nuevo presidente de esta formación política.

10 de febrero: Juan Carlos I propone a Leopoldo Calvo Sotelo como candidato a presidente del Gobierno.

20 de febrero: Se celebra la primera vuelta de la votación de investidura del candidato L. Calvo Sotelo, donde no puede salir investido por carecer de la mayoría absoluta.

23 de febrero: Fecha de la segunda vuelta de la votación de investidura. Durante el transcurso de la misma, el teniente coronel A. Tejero irrumpe en

ACTIVIDAD NORMATIVA

AÑO 1981

CONTEXTO INTERNACIONAL

AÑO 1981

1 de enero: Grecia ingresa en la Comunidad Económica Europea como miembro de pleno derecho.

19 de enero: Son puestos en libertad los rehenes norteamericanos en Teherán, después de un largo año de espera.

9 de febrero: Antiguo ministro de Defensa y miembro del politburó, el general Wojciech Jaruzelski, se convierte en el primer ministro de Polonia.

VIDA POLÍTICA

el Congreso, reteniendo a los parlamentarios y al gobierno de la nación, primera operación de un intento de golpe de Estado.

25 de febrero: Se celebra la votación de investidura pendiente del candidato ucedista a la presidencia del Gobierno. L. Calvo Sotelo consigue su propósito por mayoría absoluta. / El arzobispo de Oviedo, Gabino Díaz Merchán, es elegido nuevo presidente de la Conferencia Episcopal Española.

28 de febrero: Se produce la liberación de los cónsules de Austria en Bilbao y de Uruguay en Pamplona que habían sido secuestrados por ETA una semana antes.

14 de abril: El industrial valenciano Luis Suñer es liberado por ETA, quien lo mantuvo secuestrado durante tres meses, tras el pago de un rescate.

7 de mayo: El teniente general Joaquín Valenzuela, jefe del Cuarto Militar del Rey, resulta herido, y muertos tres militares de su escolta, en un nuevo atentado de ETA-m.

ACTIVIDAD NORMATIVA

1 de abril: El Congreso de los Diputados aprueba el proyecto de ley de Defensa de la Democracia.

13 de abril: El Senado devuelve a la cámara baja el proyecto de ley de Defensa de la Democracia, acompañando ocho enmiendas.

28 de abril: Se publica el estatuto de autonomía de Galicia en el *BOE*.

5 de mayo: Se publica la ley orgánica que modifica y añade determinados artículos del Código Penal y del Código de Justicia Militar en el *BOE*.

7 de mayo: El *BOE* publica la ley orgánica del Defensor del Pueblo.

CONTEXTO INTERNACIONAL

30 de marzo: John Hinkley atenta contra el presidente Reagan, resultando herido de gravedad.

10 de mayo: François Mitterrand es elegido presidente de la república francesa.

VIDA POLÍTICA

15 de mayo: Se hace público el resultado del «informe Enterría» que encargó el Gobierno a un grupo de expertos sobre materias autonómicas.

25 de mayo: Se abre el «Caso Almería» tras el procesamiento de tres guardias civiles por la muerte de tres jóvenes a quienes conducían, en Roquetas de Mar.

19 de julio: Comienza el X Congreso del PCE.

23 de julio: Nace «Plataforma moderada» como tendencia dentro del partido del gobierno (UCD). Constituida por treinta y nueve diputados, sus líderes más representativos fueron: F. Álvarez Miranda, Ó. Alzaga, E. Attard y M. Herrero R. de Miñón.

31 de julio: Acuerdos autonómicos en torno a la LOAPA entre el presidente Calvo Sotelo y el secretario general del PSOE, Felipe González.

31 de agosto: Pío Cabanillas es nombrado ministro de Justicia, tras la dimisión de Francisco Fernández Ordóñez.

20 de septiembre: Tormenta en el Ayuntamiento de Madrid. Alonso Puerta, concejal socialista, denuncia el cobro de comisiones de algunos cargos municipales, lo que provocó en último término una crisis dentro de su partido.

ACTIVIDAD NORMATIVA

5 de junio: Se publica la ley orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio en el *BOE*.

20 de julio: La ley del Divorcio entra en vigor.

CONTEXTO INTERNACIONAL

13 de mayo: Mehmet Alí Agca hiere gravemente al papa Juan Pablo II en plena plaza de San Pedro.

21 de junio: Segunda vuelta de las elecciones legislativas en Francia, donde el partido socialista consigue vencer por mayoría absoluta.

6 de octubre: El presidente egipcio, Anwar el Sadat, muere en un atentado perpetrado por un comando de los Hermanos

VIDA POLÍTICA

ACTIVIDAD NORMATIVA

CONTEXTO INTERNACIONAL

20 de octubre: Se celebran las primeras elecciones al parlamento gallego. / Nuevo referéndum autonómico, esta vez de ratificación en Andalucía.

21 de octubre: Comienza el XXIX Congreso del PSOE. La aprobación de la gestión de la Ejecutiva, así como la elección de cargos se producen por unas abrumadoras mayorías.

1 de noviembre: El grupo socialdemócrata, liderado por F. Fernández Ordóñez, abandona UCD.

5 de noviembre: Comienza la I Conferencia Iberoamericana de Cooperación Económica. / El PCE sanciona a once de sus concejales en el País Vasco por su vinculación a la fusión de EPK y EIA.

6 de noviembre: Reunido el Comité Ejecutivo del PCE, acuerda la destitución de seis miembros pertenecientes al Comité Central.

10 de noviembre: Reunión del Comité Central del PCE que adoptó la decisión de expulsar del partido a Alonso Zaldívar, Azcárate, Brabo y Lertxundi, entre otros.

13 de noviembre: A. Rodríguez Sahagún y R. Calvo Ortega abandonan sus cargos como presidente y secretario general, respectivamente, de UCD. Adolfo Suárez deja de pertenecer al Comité Ejecutivo del mismo partido.

Musulmanes. Hosni Mubarak ocupará su lugar.

15 de octubre: Elías Canetti, Premio Nobel de literatura. La Alta Comisaría de las Naciones Unidas para los Refugiados, Premio Nobel de la Paz.

18 de octubre: El PASOK, con Andreas Papandreu al frente, vence en las elecciones griegas.

29 de octubre: Los debates sobre la incorporación de España a la Alianza Atlántica en el Congreso terminan venciendo la opinión favorable a la integración, en contra del criterio defendido por los partidos de izquierda.

VIDA POLÍTICA

21 de noviembre: Leopoldo Calvo Sotelo se convierte en presidente del partido del gobierno. Una semana más tarde, Iñigo Cavero queda encargado de la secretaría general.

1 de diciembre: Se da a conocer el segundo gabinete de Calvo Sotelo tras proceder a la remodelación del anterior.

2 de diciembre: Las autoridades españolas presentan formalmente la solicitud de adhesión a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Este hecho provocó en los días siguientes importantes movilizaciones en contra; el PSOE presentará seiscientos mil firmas contra la entrada en la OTAN ante la presidencia del Gobierno.

29 de diciembre: El doctor J. Iglesias Puga es secuestrado por ETA.

AÑO 1982

15 de enero: El teniente general A. Lacalle Leloup es nombrado presidente de la Junta de Jefes del Estado Mayor.

28 de enero: M. Herrero R. de Miñón y R. de la Cierva ingresan en Alianza Popular, después de abandonar UCD.

2 de febrero: El grupo socialdemócrata de F. Fernández Ordóñez se constituye como partido político, denominándose Partido de Acción Democrática (PAD). Celebrarán su Congreso constituyente a finales de marzo.

5 de febrero: El industrial vasco, José Lipperheide, es liberado por ETA, después de un mes de secuestro y tras el pago

ACTIVIDAD NORMATIVA

AÑO 1982

11 de enero: Se publican los estatutos de autonomía de Andalucía, Asturias y Cantabria en el *BOE*.

CONTEXTO INTERNACIONAL

11 de diciembre: Javier Pérez de Cuéllar, nuevo secretario general de las Naciones Unidas.

AÑO 1982

VIDA POLÍTICA

de una cantidad en concepto de rescate.

12 de febrero: Eduardo Serra Rexach es nombrado subsecretario de Defensa.

12 de abril: Aparece una nueva formación política, tras su escisión del PSUC, el Partido de los Comunistas de Cataluña liberado por Pere Ardiaca. Recogen los principios del marxismo-leninismo y la tradición comunista revolucionaria.

18 de abril: espectacular atentado de ETA-m contra la compañía Telefónica en la madrileña calle de Ríos Rosas.

5 de mayo: Ángel Pascual Múgica, ingeniero jefe de la central de Lemoniz, y sucesor en el cargo de José M. Ryan, es asesinado por ETA. Una semana después, Iberduero decide la paralización temporal de las obras de construcción de aquella central nuclear.

23 de mayo: Se celebran las primeras elecciones al Parlamento andaluz. Rafael Escuredo será el primer presidente de la Junta de Andalucía, gracias al triunfo de su partido (PSOE).

26 de mayo: El secretario general del PSA, Alejandro Rojas Marcos, abandona su cargo en el partido tras los malos resul-

ACTIVIDAD NORMATIVA

16 de abril: El Gobierno, después de una amplia polémica, acuerda retirar el proyecto de ley de autonomía universitaria, conocida como LAU.

21 de mayo: El *BOE* publica la ley orgánica del Tribunal de Cuentas.

CONTEXTO INTERNACIONAL

23 de marzo: El general Efraín Ríos Montt conduce un golpe de Estado que implanta un régimen militar en Guatemala.

3 de abril: La Junta militar argentina, presidida por Leopoldo Galtieri, invade las islas Malvinas de soberanía británica.

25 de abril: Se desencadena la guerra de las Malvinas, entre argentinos y británicos.

VIDA POLÍTICA

tados obtenidos en los comicios autonómicos andaluces.

30 de mayo: Los quince países miembros de la Alianza Atlántica ratificaron los protocolos que permiten la integración de España en la OTAN.

3 de junio: Una vez finalizado, tras cuatro meses de sesiones, el juicio contra los implicados en el intento de golpe de Estado del 23 de febrero, se conoce la sentencia. El Gobierno decide recurrirla ante el Tribunal Supremo.

9 de junio: El secretario general del PCE, Santiago Carrillo, presenta su dimisión por sus discrepancias con el secretario general de CC OO, Marcelino Camacho, en cuanto al papel que ha de jugar el sindicato en el proyecto eurocomunista. Cinco días después, Carrillo vuelve a ocupar la secretaría general, aunque se confirma la dimisión de Nicolás Sartorius como vicesecretario general.

21 de junio: Tiene lugar la constitución oficial del recién elegido Parlamento andaluz.

26 de junio: Atentado de ETA en Rentería. La explosión de una bomba produce graves heridas al niño A. Muñagorri.

30 de junio: Queda definitivamente redactado el convenio de Defensa y Cooperación hispano-norteamericana que sustituyó al Tratado hispano-norteamericano anteriormente vigente.

3 de julio: El industrial vasco Rafael Abaitua es secuestrado en Zarauz.

ACTIVIDAD NORMATIVA

19 de junio: Se publican en el *BOE* los estatutos de autonomía de La Rioja y Murcia.

CONTEXTO INTERNACIONAL

6 de junio: Comienza la invasión israelí del Líbano.

13 de junio: Fahd Ben Abdel Aziz se convierte en el rey de Arabia Saudí, tras la muerte de su hermano, el rey Jaled.

14 de junio: Argentina se rinde militarmente ante Gran Bretaña en el conflicto por las Malvinas.

VIDA POLÍTICA

13 de julio: Landelino Lavilla es el nuevo presidente de UCD, tras la dimisión de Calvo Sotelo.

19 de julio: El Partido Demócrata Popular, nueva formación política liderada por Ó. Alzaga, recibe la integración de cuarenta y cinco parlamentarios de UCD.

25 de julio: Nueva crisis y por lo tanto remodelación gubernamental efectuada por el presidente L. Calvo Sotelo.

31 de julio: Adolfo Suárez deja UCD y crea un nuevo partido político, Centro Democrático y Social (CDS).

14 de agosto: Joan Lerma se convierte en presidente de la Generalidad provisional de Valencia.

22 de agosto: Francisco Limousín es liberado de un secuestro de un mes de duración tras el pago de un rescate. La autoría del hecho se debió a los Comandos Autónomos Anticapitalistas.

23 de agosto: El papa Juan Pablo II concede el privilegio de la prelatura personal al Opus Dei.

27 de agosto: El presidente Calvo Sotelo, tras disolver las Cortes Generales, convoca elecciones legislativas para el día 28 de octubre.

7 de septiembre: Los órganos rectores de UCD deciden no coaligarse electoralmente con AP. Dimite el ministro de Agricultura, José Luis Álvarez, que abandona el partido e ingresa en el PDP. / El papa Juan

ACTIVIDAD NORMATIVA

10 de julio: Se publica en el *BOE* el estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana.

16 de agosto: El *BOE* publica los estatutos de autonomía de Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha y la ley orgánica del Régimen foral de Navarra.

CONTEXTO INTERNACIONAL

5 de julio: El candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Miguel de la Madrid, se convierte en el nuevo presidente de México.

VIDA POLÍTICA

Pablo II decide aplazar el viaje a tierras españolas hasta después de la celebración de los comicios del 28 de octubre.

17 de septiembre: Se consuma la alianza electoral entre PSOE y PAD. Los candidatos del partido de Fernández Ordoñez figurarán dentro de las listas socialistas.

19 de septiembre: Se firma el compromiso electoral entre Alianza Popular y el PDP de Ó. Alzaga.

29 de septiembre: GRAPO inunda de atentados terroristas distintas ciudades españolas.

30 de septiembre: En una conferencia de prensa llevada a cabo en el sur de Francia, ETA-pm VII Asamblea comunica su disolución y, por lo tanto, el abandono de la lucha armada.

2 de octubre: Tres jefes militares son detenidos por presunta conspiración contra el Estado, que tenían intención de llevar a cabo, el 27-O, víspera de las elecciones.

14 de octubre: A. Tejero se presenta a las elecciones al Congreso de los Diputados dentro de la candidatura denominada Solidaridad Española.

28 de octubre: Celebración de las elecciones generales que

ACTIVIDAD NORMATIVA

CONTEXTO INTERNACIONAL

12 de septiembre: Celebración del XII Congreso del partido comunista chino. Teng Hsiao-ping sustituye a Hua Guo-feng.

18 de septiembre: Violentos sucesos tienen a Líbano por escenario: Bachir Gemayel, recién elegido presidente, es asesinado y los campos de Chabra y Chatila sufren una matanza de palestinos refugiados.

1 de octubre: Debido a una moción de censura, el socialdemócrata H. Schmidt se ve obligado a abandonar el gobierno federal alemán. Helmut Kohl, el líder democristiano, será el nuevo canciller federal.

8 de octubre: El sindicato polaco «Solidaridad» es disuelto por decisión del parlamento polaco.

VIDA POLÍTICA

dan paso a la II Legislatura. El PSOE alcanza un triunfo por mayoría absoluta, Alianza Popular se convierte en el segundo partido del país y UCD sufre una derrota sin precedentes desde la óptica de un partido de gobierno.

31 de octubre: Comienza el viaje a España del papa Juan Pablo II.

4 de noviembre: El Jefe de la División acorazada Brunete, general Víctor Lago Román es asesinado por ETA en Madrid.

6 de noviembre: Dimisión de Santiago Carrillo como secretario general del PCE. Gerardo Iglesias tomó el relevo en dicho puesto.

10 de noviembre: El *Diario de Navarra* sufre un atentado por parte de ETA.

14 de noviembre: ETA-m secuestra al industrial vasco Saturnino Orbegozo en Zumárraga. Será liberado por la Guardia Civil un mes y medio más tarde.

ACTIVIDAD NORMATIVA

18 de noviembre: Constitución de las dos cámaras legislativas. Elección de sus respectivas Mesas. Gregorio Peces Barba, presidente del Congreso de los Diputados y José Federico de Carvajal, presidente del Senado.

CONTEXTO INTERNACIONAL

8 de noviembre: El Papa podrá visitar Polonia durante el año 1983, gracias a un compromiso entre el general Jaruzelski y el cardenal primado, Josef Glemp.

10 de noviembre: Muere el secretario general del PCUS, Leónidas Bresnev, a los 75 años.

12 de noviembre: Yuri Andropov se convierte en el nuevo secretario general del PCUS. Había sido durante quince años, entre 1967 y 1982, director del Comité de Seguridad del Estado (KGB).

16 de noviembre: Crisis de gobierno en Italia: el demócrata cristiano Amintore Fanfani, recibe el encargo de formar gobierno. Su gabinete caía un mes después de su formación.

VIDA POLÍTICA

20 de noviembre: Blas Piñar comunica la autodisolución de Fuerza Nueva como partido político.

1 de diciembre: Felipe González, presidente del Gobierno. En los días siguientes se da a conocer la composición del gabinete y los ministros prometen sus cargos ante el Rey.

5 de diciembre: En un tiroteo contra la Policía, muere Martín Luna, dirigente de GRAPO, en Barcelona.

6 de diciembre: El Partido de Acción Democrática (PAD), liderado por F. Fernández Ordóñez, decide integrarse en el PSOE.

12 de diciembre: Celebración del Congreso extraordinario de UCD. Landelino Lavilla y Juan Antonio Ortega son elegidos presidente y secretario general del partido, respectivamente. Se inicia un abandono progresivo de personalidades.

15 de diciembre: Se autoriza el paso peatonal en la frontera con Gibraltar después de trece años.

ACTIVIDAD NORMATIVA

25 de noviembre: El rey Juan Carlos I inaugura la II Legislatura.

30 de noviembre: Comienza el debate de investidura. Felipe González es el candidato propuesto por el Rey.

CONTEXTO INTERNACIONAL

24 de noviembre: Yasuhiro Nakasone sucede al frente del Partido Liberal Democrático japonés a Zenko Suzuki. Accedió a la jefatura del gobierno un año después.

25 de noviembre: Descubrimiento de la llamada «Conexión búlgara» con la detención de Sergy Antonov, por su relación con el atentado contra el papa Juan Pablo II.

28 de noviembre: Elecciones en Uruguay. Fuerte derrota de los candidatos oficialistas (82% de los votos emitidos en contra), lo que se consideró una gran victoria de la oposición al régimen militar.

18 de diciembre: Dimite el primer ministro portugués, Pinto Balsemao (PSD). Pereira Crespo recibe el encargo de formar

VIDA POLÍTICA

29 de diciembre: Atentado terrorista en Irún: ETA asesina a dos miembros de la Benemérita, José García Mencía y Ángel López.

AÑO 1983

10 de enero: ETA secuestra a Miguel Ignacio Echevarría en San Sebastián, solicitando un rescate a cambio de su vida. Tras su pago, será liberado una semana después.

ACTIVIDAD NORMATIVA

AÑO 1983

2 de febrero: El Gobierno envía a las Cortes el proyecto de ley de despenalización del aborto.

4 de febrero: Sentencia del Tribunal Constitucional otorgando el amparo a un ex miembro del PSOE, al que, al ser expulsado del partido, el Pleno del Ayuntamiento de Andújar despojó de su condición de alcalde y de concejal. Veinte días más tarde habrá otra sentencia similar del alto tribunal en lo que respecta a cinco concejales del Ayuntamiento de Madrid.

9 de febrero: El Gobierno envía al parlamento dos proyectos de ley sobre incompatibilidades. Uno para diputados y senadores y otro para altos cargos.

CONTEXTO INTERNACIONAL

gobierno. Pocos días después, Freitas do Amaral dimite como presidente del CDS.

22 de diciembre: Concluye el mandato bianual de España como miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

AÑO 1983

5 de febrero: Se intensifican las acciones guerrilleras de Sendero Luminoso en el Perú.

8 de febrero: Se da a conocer el informe anual sobre derechos humanos, presentado por el Departamento de Estado norteamericano, en el que España recibe una valoración positiva por su respeto a las libertades de expresión, prensa, religión y participación en el proceso político.

VIDA POLÍTICA

16 de febrero: Convocatoria de huelga general en Sagunto ante el futuro cierre de la industria siderúrgica.

18 de febrero: La Unión de Centro Democrático (UCD), partido en el gobierno durante cinco años, anuncia su disolución como partido político.

23 de febrero: El Gobierno socialista expropia el *holding* RUMASA a José M. Ruiz Mateos.

ACTIVIDAD NORMATIVA

25 de febrero: Aprobación de los estatutos de autonomía de Extremadura, de las Islas Baleares, de Madrid y de Castilla-León.

2 de marzo: Queda aprobada por el parlamento la ley orgánica de modificación parcial de la ley de Elecciones locales.

15 de marzo: Sentencia del Tribunal Constitucional, en la línea anterior, en que reconoce el amparo a un concejal cesado (por la escisión del PCEK) en el País Vasco. La doctrina que se viene sentando es que los representantes no pueden ser privados de su función por una decisión que no emana de los electores.

21 de marzo: ETA secuestra al militante del PNV y empresario vasco, Jesús Guibert. Será liberado veinte días después tras el pago de un rescate.

CONTEXTO INTERNACIONAL

6 de marzo: Elecciones legislativas anticipadas en la República Federal Alemana. Triunfo de CSU-CDU (49% de los votos). El Partido Liberal cambia de alianza y vuelve a entrar en el gobierno. Derrota del SPD y su candidato a canciller, Hans-Jochen Vogel. La novedad está protagonizada por la irrupción en el parlamento federal del Partido Verde. Helmut Kolh sería el nuevo canciller.

21 de marzo: Elecciones en Finlandia: sorprendente triunfo de la socialdemocracia, mantenimiento de los conservadores y derrota de Liga Democrática del pueblo finés (comunista). Sorsa encargado de formar gobierno.

22 de marzo: Pierre Maurois presenta un nuevo Gobierno en Francia. El laborista Haim Herzog se convierte en el sexto

VIDA POLÍTICA

25 de marzo: Secuestrado, en Madrid, Diego Prado y Colón de Carvajal.

28 de marzo: Primer viaje oficial de F. González al extranjero. Su objetivo fue entrevistarse con Hassan II en Rabat.

3 de abril: Celebración del Aberri Eguna (Día de la Patria Vasca).

12 de abril: Ángel Suquía, sucesor del cardenal Taracón, al frente de la archidiócesis de Madrid-Alcalá.

28 de abril: El Tribunal Supremo hace pública su decisión de elevar las penas a algunos de los treinta y tres procesados, principalmente a A. Armada y a J. Milans del Bosch, por el intento de golpe de Estado del 23 F.

1 de mayo: Celebración del día del Trabajo. Las centrales sindicales más importantes,

ACTIVIDAD NORMATIVA

26 de abril: Aparece publicada en el *Boletín Oficial*, la ley orgánica por la que se reforman los artículos correspondientes de la ley de enjuiciamiento criminal, para satisfacer el desarrollo legislativo de la prisión preventiva contemplada por la Constitución. Nueva sentencia del Tribunal Constitucional reiterando la jurisprudencia precedente ante un nuevo caso de cese de concejales en Guernica, por su expulsión del PNV.

CONTEXTO INTERNACIONAL

presidente de Israel, sustituyendo a Y. Navon.

25 de marzo: España preside la reunión de la Asamblea anual conjunta del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial.

3 de abril: La oposición guineana contra T. Obiang Nguema en España se organiza creando una coordinadora.

24 de abril: Elecciones legislativas en Austria. Los socialistas pierden la mayoría absoluta, al perder un 3% de los votos. B. Kreisky renuncia siendo sustituido por Alfred Sinowatz, quien forma un gobierno de coalición con el partido Liberal.

25 de abril: Elecciones legislativas en Portugal. Victoria del partido socialista. Mario Soares formó un gobierno de coalición.

VIDA POLÍTICA

CC OO y UGT, concurren por separado a la convocatoria.

3 de mayo: En su viaje oficial a la RFA, el presidente del gobierno español, Felipe González, se muestra partidario del despliegue de euromisiles.

4 de mayo: Oleada terrorista en el País Vasco: contra la sede del gobierno vasco en Vitoria, contra la Guardia Civil en Guernica y contra dos miembros de la policía nacional en Bilbao.

8 de mayo: Elecciones municipales y autonómicas. Se presentaron ochenta y cinco opciones entre partidos políticos y coaliciones. El PSOE obtiene los mejores resultados globales, seguido de Alianza Popular, obteniendo un cuarto puesto los candidatos independientes.

10 de mayo: El juez de delitos monetarios, Luis Lerga, ordena la detención de J. M. Ruiz Mateos.

18 de mayo: El Consejo de Ministros aprueba un plan para la seguridad en el País Vasco, con las siglas ZEN (Zona Especial del Norte). Días después contará con el beneplácito del gobierno vasco.

19 de mayo: Pacto de colaboración suscrito entre socialistas y comunistas para la gobernación de ayuntamientos, tras la entrevista de A. Guerra con G. Iglesias.

24 de mayo: Por la gravedad de sus condenas, Alfonso Armada y Jaime Milans del Bosch son apartados de la institución militar.

ACTIVIDAD NORMATIVA

25 de mayo: Comienza el debate de ley despenalizadora del aborto.

CONTEXTO INTERNACIONAL

23 de mayo: Golpe de Estado frustrado en Guinea. El sargento Venancio Mikó se refugia en la embajada española.

26 de mayo: España es elegida miembro de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

VIDA POLÍTICA

30 de mayo: Liberación de Diego Prado y Colón de Carvajal, después de dos meses y medio en poder de ETA-m, tras el pago de un rescate.

5 de junio: Celebración del XXXIII Congreso de la Unión General de Trabajadores.

27 de junio: ETA-m asesina en Pamplona al jefe de comunicaciones del aeropuerto navarro de Noáin, Jesús Blanco Cerecedo.

ACTIVIDAD NORMATIVA

27 de junio: Aparece publicada la ley orgánica de reforma urgente y parcial del Código penal.

CONTEXTO INTERNACIONAL

28 de mayo: Celebración de la «cumbre» de los jefes de Estado y de Gobierno de los «siete» (Canadá, EE UU, Francia, Gran Bretaña, Italia, Japón y RFA) en Williamsburg (EE UU). Se acordó el despliegue de euromisiles.

1 de junio: Tiene lugar la firma de la Declaración de Cartagena de Indias, compromiso suscrito por dieciocho países americanos en aras de la paz del continente.

6 de junio: Celebración de la VI Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) en Yugoslavia.

8 de junio: Celebración de la reunión de la OUA en Etiopía, donde se tratará el problema saharauí.

9 de junio: Elecciones anticipadas en Gran Bretaña, Margaret Thatcher cosecha un importante triunfo electoral. Sin embargo el resultado electoral también supondrá la dimisión de Roy Jenkins como líder del Partido socialdemócrata y de Michael Foot, líder del laborismo.

14 de junio: El rey Juan Carlos I, premio Simón Bolívar de la UNESCO.

18 de junio: Li Xiannian elegido presidente de la república china por el VI Congreso nacional del pueblo.

28 de junio: Celebración de una reunión de los países integrantes del Pacto de Varsovia en Moscú. Las conversaciones tuvieron el tema de los euromisiles como eje central.

VIDA POLÍTICA

ACTIVIDAD NORMATIVA

CONTEXTO INTERNACIONAL

30 de junio: El *BOE* publica la ley de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria.

10 de julio: Relevo en la secretaría general del PSC-PSOE. Joan Raventós deja el sitio a Raimon Obiols.

18 de julio: Aparece publicada en el *BOE* la ley orgánica reguladora del derecho de reunión.

21 de julio: Comienzan los enfrentamientos en el País Vasco conocidos como «la guerra de las banderas».

23 de julio: Cae asesinado en Vitoria Ramiro Salazar, empresario vasco.

26 de julio: Thomas Enders, nuevo embajador de los EE UU en Madrid, tras la preceptiva ratificación del Senado norteamericano, en sustitución de Terence Todman.

28 de julio: Manuel García Pelayo es nuevamente elegido presidente del Tribunal Constitucional.

2 de agosto: La ley orgánica de reforma universitaria es aprobada por los parlamentarios.

5 de agosto: Sentencia del Tribunal Constitucional declarando inconstitucionales catorce artículos de la LOAPA.

19 de agosto: España firma con el reino de Marruecos un tratado de pesca.

11 de julio: Catorce países se reúnen en Bonn (RFA) para decidir sobre los derechos de explotación de la Antártida.

13 de julio: La Junta militar argentina decide convocar elecciones el 30 de octubre.

18 de julio: Henry Kissinger es nombrado presidente de una comisión, que llevará su nombre, para definir la postura norteamericana sobre Centroamérica.

4 de agosto: El socialista Bettino Craxi encargado de formar gobierno en Italia.

8 de agosto: Golpe de Estado en Guatemala contra el general Ríos Montt. El también general Óscar Humberto Mejía será el nuevo «hombre fuerte» del país.

VIDA POLÍTICA

11 de septiembre: Celebración de la Diada en Cataluña.

12 de septiembre: La policía detiene en La Coruña a dos importantes miembros de GRAPO.

14 de septiembre: El capitán general de la VII Región Militar, general Soteras Casamayor, es destituido por el Gobierno al mostrar su condescendencia con el intento de golpe de Estado del 23 F.

20 de septiembre: Comienza el debate sobre «el estado de la nación» en el Congreso de los Diputados.

5 de octubre: ETA pm-VIII Asamblea secuestra a Alberto Martín, capitán de Farmacia en Bilbao, a quien asesina pocos días después.

6 de octubre: Celebración en Madrid de una manifestación

ACTIVIDAD NORMATIVA

6 de septiembre: Resolución de la Presidencia de Congreso por la que se contempla un nuevo tipo de interpelaciones, las de carácter urgente.

29 de septiembre: Es aprobada la ley de Asistencia Letrada al Detenido y al Preso.

CONTEXTO INTERNACIONAL

21 de agosto: Al volver del exilio, Benigno Aquino, dirigente de la oposición filipina al régimen de Marcos, es asesinado en el aeropuerto de Manila.

28 de agosto: Dimite Menahem Begin como primer ministro de Israel. Será sustituido por Isaac Shamir.

9 de septiembre: El Rey de España clausura la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, celebrada en Madrid y cuyos trabajos habían durado tres años.

20 de septiembre: Los gobiernos socialdemócratas de cinco países integrados en la Alianza Atlántica (Bélgica, Dinamarca, Holanda, Luxemburgo y Noruega) se manifiestan contrarios al despliegue de los euro-misiles.

23 de septiembre: Los militares argentinos se autoconceden una ley de amnistía, fuertemente contestada.

2 de octubre: Los laboristas británicos eligen como nuevo líder a Neil Kinnock.

VIDA POLÍTICA

contra la instalación de los euromisiles.

8 de octubre: ETA asesina en Hernani a Juan José Pulido.

13 de octubre: Cae asesinado el guardia civil Angel Flórez en Rentería.

17 de octubre: Por primera vez, el presidente del gobierno, Felipe González, establece una relación implícita entre el ingreso español en la CE y la permanencia en la OTAN.

18 de octubre: Alfredo Suor Miró, médico de la prisión gaitana de El Puerto, es asesinado por ETA-m.

20 de octubre: Celebración del Congreso constituyente de la Confederación Española de Organizaciones de Profesionales y Cuadros.

26 de octubre: Muere en Irún, a manos de ETA, Lorenzo Mendizábal Iturrarte.

8 de noviembre: Secuestro de José Cruz Larrañaga, industrial vasco en Beasaín llevado a cabo por ETA. Diez días después será puesto en libertad tras satisfacer una importante cantidad como rescate.

12 de noviembre: Cae asesinado Antonio de Vicente Comesaña, de la Comandancia de Marina de Bermeo.

ACTIVIDAD NORMATIVA

12 de noviembre: Aparece publicada en el *BOE* la ley orgánica que contempla las competencias de la Audiencia Nacional.

CONTEXTO INTERNACIONAL

15 de octubre: Lech Walesa, Premio Nobel de la Paz. William Golding, Premio Nobel de Literatura.

25 de octubre: Ronald Reagan ordena la invasión de Granada, denominando «misión de rescate» a dicha acción.

30 de octubre: Celebración de las elecciones argentinas. El radicalismo, con Raúl Alfonsín al frente, es el vencedor, con el 52% de los votos.

6 de noviembre: Celebración de elecciones legislativas en Turquía. El Partido de la Madre Patria (PMP) liderado por Turgut Ozal venció con el 45,1% de los votos, derrotando a los candidatos del régimen militar, encuadrados en el Partido de la Democracia Nacionalista (PDN).

VIDA POLÍTICA

1 de diciembre: Se celebra en Madrid la I Conferencia de presidentes de Parlamentos Democráticos de habla hispana. / El Tribunal Supremo condena a los dirigentes de Herri Batasuna por los desórdenes sucedidos en la Casa de Juntas de Guernica en 1981, pero los absuelve de injurias al Rey de España. Más de dos años después, el Tribunal Constitucional anulará dicho fallo.

5 de diciembre: Los Grupos Antiterroristas de Liberación (GAL) secuestran en Hendaya a Segundo Marey. Fue liberado nueve días más tarde.

ACTIVIDAD NORMATIVA

16 de noviembre: Sentencia del Tribunal Constitucional reconociendo derecho a la CNT para utilizar los locales sindicales.

18 de noviembre: Sentencia del Tribunal Constitucional sobre un recurso de amparo promovido por diputados electos de Herri Batasuna contra la resolución del presidente del Congreso que les despojaba de su condición de parlamentarios al no jurar la Constitución. La decisión jurisprudencial sentó que la resolución del presidente se limitaba a formalizar el preceptivo acatamiento de la Constitución.

28 de noviembre: Sentencia del Tribunal Constitucional favorable a que los hombres perciban pensión de viudedad.

29 de noviembre: El Congreso de los Diputados aprueba la ley de Defensa nacional.

30 de noviembre: Aprobación de la ley del aborto.

2 de diciembre: Sentencia favorable del Tribunal Constitucional, aprobada por seis votos y formulando los seis magistrados restantes un voto particular discrepante, sobre el caso RUMASA.

CONTEXTO INTERNACIONAL

4 de diciembre: Elecciones en Venezuela. Gracias a la obtención del 56,81% de los votos, Jaime Lusinchi, de Acción Democrática, se convierte en presidente de la nación.

VIDA POLÍTICA

9 de diciembre: ETA asesina a Pablo Carraza en Rentería.

17 de diciembre: Celebración de una importante manifestación contra la LODE.

18 de diciembre: Celebración del XI Congreso del PCE. Gerardo Iglesias se confirma en su cargo de secretario general.

28 de diciembre: Los GAL atentan contra Miguel Antonio Goikoetxea, dirigente de ETA-m, hiriéndolo gravemente, en San Juan de Luz.

AÑO 1984

2 de enero: GRAPO asesina en Madrid a J. A. Requena Duarte y M. Clemente Vaquero, policías nacionales.

15 de enero: Congreso del Partido Comunista (prosoviético). Ignacio Gallego, secretario general.

ACTIVIDAD NORMATIVA

10 de diciembre: La ley del aborto queda suspendida al admitir a trámite el Tribunal Constitucional un recurso contra ella.

20 de diciembre: Aprobada la LODE por el Congreso de los Diputados.

AÑO 1984

1 de enero: Aprobaba la ley orgánica de la Defensa Nacional y la organización militar.

CONTEXTO INTERNACIONAL

19 de diciembre: Elecciones legislativas anticipadas en Japón. El PLD pierde la mayoría absoluta, ganando los socialistas 11 diputados. Y. Nakasone continúa al frente del Gobierno.

30 de diciembre: Golpe de Estado militar contra el gobierno democrático, de S. Shagari en Nigeria; su promotor fue el general M. Buhari.

AÑO 1984

2 de enero: Importantes disturbios de orden público en Túnez tras la subida del precio del pan. Habib Burguiba utilizará los tanques para acallar la revuelta y terminará revocando tan controvertida decisión.

10 de enero: Los Estados Unidos y el Estado del Vaticano reanudan relaciones diplomáticas después de una ruptura de más de cien años.

VIDA POLÍTICA

20 de enero: El Partido Democrático Liberal, liderado por Antonio Garrigues Walker, se disuelve.

25 de enero: Seis ex miembros de ETA deciden acogerse al plan de reinserción, presentándose ante la Audiencia Nacional.

29 de enero: Cae asesinado a manos de ETA el teniente general Quintana Lacaci en Madrid.

8 de febrero: Los GAL asesinan a Gurmindio y Perurena, dos miembros de ETA-m.

12 de febrero: Celebración de un relevante congreso del Partido Socialista Andaluz. Al final de sus sesiones resuelven cambiar su autodenominación por Partido Andalucista.

16 de febrero: Dimisión del presidente de la Junta de Andalucía, el socialista Rafael Escuredo. Su sucesor en el cargo será José Rodríguez de la Borbolla.

21 de febrero: Gabino Díaz Merchán, arzobispo de Oviedo, es reeligido presidente de la Conferencia Episcopal española.

23 de febrero: El senador socialista Enrique Casas, y candidato a las próximas elecciones al parlamento vasco, es asesinado en San Sebastián.

ACTIVIDAD NORMATIVA

21 de enero: El Tribunal Constitucional reconoce la posibilidad de destituciones de alcaldes tras un acuerdo mayoritario de los concejales.

30 de enero: Los ejércitos de Tierra, Mar y Aire pertenecerán a una sola estructura orgánica y funcional, la Defensa.

23 de febrero: Se aprueba, en la Cámara Baja, la ley de «Habeas Corpus».

CONTEXTO INTERNACIONAL

27 de enero: Portugal aprueba una ley del aborto muy similar a la española.

31 de enero: Felipe González interviene ante la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en Estrasburgo.

9 de febrero: Muere Yuri Andropov, secretario general del PCUS, Konstantin Chernienko es elegido para sucederle.

VIDA POLÍTICA

25 de febrero: Los GAL asesinan a Eugenio Gutiérrez.

26 de febrero: Celebración de las segundas elecciones al parlamento vasco. El Partido Nacionalista Vasco vuelve a ser el partido más votado.

23 de marzo: Los GAL matan a un familiar del conocido dirigente etarra, «Txomin», en Biarritz.

13 de abril: Carlos Garaikoe-txea, del PNV, reelegido lehendakari. Algunos días después dará a conocer la composición de su gabinete.

21 de abril: ETA mata a Antonio Velasco Benito, guardia civil, en Bilbao.

22 de abril: Celebración conjunta del Aberri Eguna (Día de la patria vasca) por parte de los partidos nacionalistas.

29 de abril: Celebración de las segundas elecciones al parlamento catalán. Convergència i Unió triunfa por mayoría absoluta (54,7% de los votos); en segundo lugar queda el PSC-PSOE al obtener el 29,6%.

1 de mayo: Nueva celebración de las centrales sindicales por separado del Día del Trabajo.

ACTIVIDAD NORMATIVA

28 de febrero: Aprobación de la ley de regulación del derecho de asilo y de la condición del refugiado.

1 de marzo: Aprobada la ley orgánica que regula la iniciativa legislativa popular. / Aprobada la ley orgánica que regula el derecho de rectificación.

8 de marzo: Aprobación de la Ley de Fondo de Compensación Interterritorial.

15 de marzo: Aprobación, después de arduos debates en las dos cámaras, de la ley orgánica del derecho a la Educación (LODE).

CONTEXTO INTERNACIONAL

29 de febrero: Anuncio de la dimisión del primer ministro canadiense, Pierre Trudeau, que será efectiva en julio. John Turner, su sucesor al frente del Partido Liberal, se convertirá en primer ministro.

1 de mayo: El presidente colombiano Belisario Betancour declara la guerra al narcotráfico.

VIDA POLÍTICA

2 de mayo: Los GAL atentan contra Rafael Goikoetxea y Jesús Zugarramurdi causándoles la muerte.

7 de mayo: La policía detiene a José Balmón, importante dirigente de GRAPO, en Barcelona.

13 de mayo: El Gobierno solicita, a través de la embajada en Bonn, la extradición de José M. Ruiz Mateos, huido de la justicia española.

16 de mayo: El Consejo de Ministros acuerda el cierre del periódico *Pueblo* y la desmantelación de los medios de Comunicación Social del Estado.

22 de mayo: El fiscal general del Estado encarga al fiscal de

ACTIVIDAD NORMATIVA

2 de mayo: El grupo socialista del Congreso presenta una proposición de ley con el fin de suprimir el recurso previo de inconstitucionalidad.

CONTEXTO INTERNACIONAL

co, tras el asesinato de su ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla.

6 de mayo: Elecciones en Panamá. Duelo entre el candidato oficialista Nicolás Ardito Barletta, de la Unión nacional democrática (Unade) y antiguo ministro de Omar Torrijos y el ultraconservador Arnulfo Arias del partido panameño. El Tribunal electoral acabó proclamando vencedor por un escaso margen de votos a Ardito Barletta. / Elecciones en El Salvador. La junta electoral proclamó vencedor a José Napoleón Duarte, demócrata cristiano que obtuvo el 43,41% de los sufragios. El mayor R. D'Aubuisson de ARENA obtuvo el 29,76% en un contexto de suma violencia. / Elecciones presidenciales en Ecuador. León Febres Cordero del conservador Frente de Reconstrucción nacional se alzó con la victoria (52,2% de los votos).

9 de mayo: El español Marcelino Oreja, elegido secretario general del Consejo de Europa.

14 de mayo: Elecciones legislativas en Filipinas. Triunfo del presidente Marcos, habida cuenta que la oposición concurrió dividida.

VIDA POLÍTICA

la Audiencia de Barcelona la investigación del caso «Banca Catalana» en el que aparece relacionado el nombre de J. Pujol, presidente de la Generalitat. Unos días más tarde, la Audiencia de Barcelona se declara incompetente para entender en dicho caso.

30 de mayo: Jordi Pujol, líder de Convergencia i Unió, reelegido presidente del gobierno catalán.

14 de junio: Cae asesinado en San Sebastián Ángel Zapatero Antolín.

15 de junio: Los GAL hieren gravemente al etarra Tomás Pérez Revilla. / Zabarte Arregui es detenido tras una operación policial.

21 de junio: Celebración del III Congreso de CC OO. M. Camacho vuelve a ser elegido secretario general del sindicato comunista.

14 de julio: El Gobierno belga concede la extradición de dos presuntos etarras, J. Artoche y S. Ormazá, para que sean juzgados en España por los delitos que se les imputan.

ACTIVIDAD NORMATIVA

14 de junio: Sentencia del Tribunal Constitucional declarando inconstitucional en su totalidad la ley de incompatibilidades de los parlamentarios.

27 de junio: Sentencia del Tribunal Constitucional por la que no se considera delito abortar en el extranjero.

3 de julio: El Gobierno envía al parlamento un proyecto de ley de represión del fraude fiscal.

CONTEXTO INTERNACIONAL

23 de mayo: Richard von Weizsäcker, nuevo presidente de la RFA.

7 de junio: Nueva «cumbre» de los siete países más industrializados del mundo en Londres, a fin de tratar primordialmente la deuda externa de los países del Tercer Mundo.

11 de junio: Muere Enrico Berlinguer. Alessandro Natta le sucederá al frente del PCI.

14 de julio: Elecciones en Nueva Zelanda. Triunfo del partido Laborista, que consigue 56 escaños de los 95 existentes. David Lange es nombrado primer ministro.

17 de julio: Crisis de Gobierno en Francia. Laurent Fabius nuevo primer ministro.

23 de julio: Elecciones generales anticipadas en Israel. La

VIDA POLÍTICA

25 de julio: Cae asesinado en Lequeitio Juan Rodríguez Rosales, policía municipal; unos días antes, también murió, en parecidas circunstancias, Antonio Torrón, del servicio de aduanas de la guardia civil en Portugalete.

26 de julio: Nace la Mesa por el Referéndum de la OTAN, en Madrid.

30 de julio: La policía detiene a Eugenio Echeveste, «número dos» de ETA, en Francia. Una semana después, las autoridades francesas lo deportan a la República Dominicana.

23 de agosto: Primeras tentativas de negociación entre el Gobierno y ETA. La organización terrorista impone sus términos con la alternativa KAS. El lehendakari Garaikoetxea sugiere una ampliación de horizontes como base de las conversaciones.

24 de agosto: Un tribunal francés concede cuatro extradiciones de etarras a España.

ACTIVIDAD NORMATIVA

24 de julio: Aparece publicada en el *BOE* la ley de Defensa de los Consumidores y Usuarios.

26 de julio: Aprobada la ley orgánica de Libertad Sindical. No pudo publicarse en el *BOE* ya que fue recurrida ante el Tribunal Constitucional mediante un recurso previo de inconstitucionalidad.

7 de agosto: Se publica en el *BOE* la ley de reforma urgente de la ley de Enjuiciamiento Criminal.

CONTEXTO INTERNACIONAL

coalición integrada por el Partido Laborista y el Mapam obtuvo una mayoría relativa pero insuficiente para formar gobierno. Shimon Peres como primer ministro nombró un gobierno de coalición nacional con el propio Likud.

24 de julio: Apertura de una nueva legislatura del Parlamento Europeo. El diputado democristiano francés Pierre Pflimlin es elegido presidente del mismo.

3 de septiembre: El Vaticano hace pública su condena a la «teología de la liberación», por contener una interpretación marxista del catolicismo.

4 de septiembre: Elecciones en Canadá. Victoria por mayoría

VIDA POLÍTICA

5 de septiembre: GRAPO asesina en una operación simultánea a Manuel de la Quintana en Madrid y a Rafael Padura en Sevilla.

23 de septiembre: El Gobierno francés concede a España la extradición de tres presuntos etarras y deporta a Togo a otros cuatro para los que también solicitaba la extradición.

29 de septiembre: La policía francesa detiene en Biarritz a Tomás Linaza Echevarría, destacado miembro de ETA-m.

9 de octubre: Se firma el AES (Acuerdo Económico y Social). Las partes suscribientes son Gobierno, CEOE y Unión General de Trabajadores. CC OO se querellará contra el Gobierno por su exclusión.

21 de octubre: El informe anual de Amnistía Internacional denuncia en España la existencia de malos tratos y torturas a detenidos.

ACTIVIDAD NORMATIVA

27 de septiembre: El Congreso de los Diputados aprueba la ley de Bandas Armadas.

9 de octubre: El Congreso aprueba la ley de incompatibilidades de los funcionarios públicos.

CONTEXTO INTERNACIONAL

absoluta del Partido Conservador, circunstancia que lleva a Brian Mulroney a la jefatura del Gobierno.

14 de septiembre: Elecciones legislativas en Marruecos. Vence la Unión constitucional, de centro-derecha, liderada por M. Bouabid.

22 de septiembre: Reanudación de las relaciones diplomáticas entre España y Guatemala.

11 de octubre: Jaroslav Seifert, poeta checo, Premio Nobel de Literatura.

12 de octubre: La Conferencia anual del Partido Conservador en Brighton sufre un atentado del IRA.

16 de octubre: El obispo sudafricano Desmond Tutu, Premio Nobel de la Paz. / Los cancilleres del Grupo de Contadora reciben el Premio «Príncipe de Asturias».

21 de octubre: La Asamblea General de la ONU elige a España para formar parte del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, por un período de tres años.

VIDA POLÍTICA

23 de octubre: Comienza el debate en el Congreso de los Diputados sobre «el estado de la nación».

16 de noviembre: Aparece muerto Joseph Couchot, empresario francés supuestamente relacionado con los GAL.

20 de noviembre: El dirigente de Herri Batasuna, Santiago Brouard, es asesinado en Bilbao.

21 de noviembre: Atentado etarra en Madrid: ETA hiere de gravedad al general Luis Rosón.

25 de noviembre: Congreso de una nueva organización política, el Partido Reformista Democrático (PRD). Antonio Garrigues es elegido presidente del mismo.

2 de diciembre: Celebración de manifestaciones en distintas ciudades españolas a favor de la salida de la OTAN y contra las bases americanas.

ACTIVIDAD NORMATIVA

CONTEXTO INTERNACIONAL

31 de octubre: Tres sijs pertenecientes a su escolta personal asesinan a la primera ministra india, Indira Gandhi. Su hijo, Rajiv, será su sucesor.

4 de noviembre: Elecciones generales en Nicaragua. Una participación electoral del 82% proporcionó al FSLN el 66,9 de los votos. Daniel Ortega y Sergio Ramírez se convierten en presidente y vicepresidente de la nación, respectivamente. Comienza la psicosis sobre una inminente intervención militar norteamericana en el país centroamericano.

6 de noviembre: Elecciones presidenciales en los Estados Unidos. Ronald Reagan consigue ser reelegido, junto a George Bush como vicepresidente.

25 de noviembre: Elecciones en Uruguay. La victoria del partido Colorado colocó a Julio Sanguinetti en la presidencia de la república, finalizando más de una década de dictadura militar.

1 de diciembre: Elecciones generales anticipadas en Australia. Hawke, líder del partido laborista, se convierte en primer ministro, tras el triunfo electoral de su partido.

VIDA POLÍTICA

ACTIVIDAD NORMATIVA

CONTEXTO INTERNACIONAL

3 de diciembre: A través de un comunicado, ETA justifica los atentados contra sus ex miembros acogidos a la reinserción.

10 de diciembre: Sesión parlamentaria de la Comisión investigadora del Congreso sobre el «asunto Flick». A finales del mes de febrero, los resultados de la investigación anulan la implicación de haber recibido dinero del consorcio Flick para financiar al PSOE.

13 de diciembre: Comienza el XXX Congreso del PSOE. Entre sus principales resoluciones está la aprobación de la permanencia española en la Alianza Atlántica.

18 de diciembre: Crisis interna en el PNV. La dirección del partido se distancia de C. Garaikoetxea, retirándole de su cargo de lehendakari. José Antonio Ardanza será la persona propuesta para sustituirlo.

19 de diciembre: Margaret Thatcher y Zhao Ziyang firman la devolución de Hong Kong a China para el año 1997.

29 de diciembre: Elecciones en India. Rajiv Gandhi obtuvo un triunfo arrollador.

31 de diciembre: ETA cierra el año con un nuevo asesinato perpetrado en Azcoitia, en la persona de José Larrañaga.

AÑO 1985

AÑO 1985

AÑO 1985

24 de enero: Sesión de investidura de Ardanza, como nuevo lehendakari del País Vasco.

27 enero: Celebración del II Congreso del PDP; Oscar Alzaga, presidente. / Celebración del Congreso de Euskadiko Ezkerra; Kepa Aulestia, secretario general.

29 de enero: Tras una operación policial, es detenido en Francia, Lasa Michelena, dirigente de ETA.

5 de febrero: Se abre «la verja» de Gibraltar. Se restablece todo tipo de tránsito entre España y la colonia británica.

VIDA POLÍTICA

19 de febrero: ETA atenta por primera vez contra la banca, asesinando en Madrid a Ricardo Tejero, del Banco Central.
24 de febrero: Detención en Francia del etarra «Txikiardi». Tras este golpe a la organización, ésta queda en manos de Francisco Múgica Garmendia («Artapalo» / «Pakito»).

30 de marzo: Los GAL asesinan a Francisco Javier Galdeano, del diario *Egin*, en San Juan de Luz.

31 de marzo: Santiago Carrillo abandona el cargo de portavoz del Congreso a petición de su grupo. Principio del proceso de abandono del PCE, por parte del ex secretario general y un grupo de seguidores.

ACTIVIDAD NORMATIVA

27 de marzo: El Consejo General del Poder Judicial decide plantear un conflicto de competencias con el Congreso de los Diputados.

CONTEXTO INTERNACIONAL

12 de febrero: Elecciones en Corea del Sur. Triunfo esperado del Partido de la Justicia democrática.

25 de febrero: Celebración de las primeras elecciones legislativas en Pakistán después del golpe que apartó del poder a Ali Bhutto.

10 de marzo: Muere Konstantin Chernienko, secretario general del PCUS. Mijail Gorbachov será su sucesor en el cargo.

16 de marzo: El presidente electo de Brasil, Tancredo Neves, no puede ocupar la presidencia por estar enfermo. José Sarney tomará posesión en su lugar. Poco más de un mes después, la muerte de Neves consolidará la presidencia de Sarney.

28 de marzo: Concluyen las negociaciones hispanocomunitarias para la integración de España en la CE.

3 de abril: Los socialistas aprueban la modificación del tradicional sistema electoral mayoritario por uno de escrutinio proporcional en Francia.

VIDA POLÍTICA

29 de abril: ETA-m asesina a Jesús I. García Vadillo en Galdácano.

11 de mayo: Estalla el escándalo en torno al espionaje policial de los partidos políticos de la oposición: AP y PCE. La negativa del PSOE impedirá la formación de una comisión parlamentaria de investigación. La investigación judicial ordinaria sigue su curso normal.

ACTIVIDAD NORMATIVA

11 de abril: Sentencia del Tribunal Constitucional declarando inconstitucional una parte de la ley de despenalización del aborto.

24 de mayo: Sentencia del Tribunal Constitucional desestimando el recurso previo interpuesto por el Grupo Popular contra la proposición de ley socialista de supresión del recurso previo de inconstitucionalidad.

28 de mayo: El Congreso aprueba la ley despenalizadora del aborto después de introducir las modificaciones impuestas por la sentencia del Tribunal Constitucional al respecto.

30 de mayo: Aparece publicada en el *BOE* la ley orgánica del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, modificación de la vigente anteriormente desde 1982.

CONTEXTO INTERNACIONAL

6 de abril: Golpe de Estado en Sudán. El presidente Numeiri es derrocado por su ministro de Defensa, Sewer ad Dahab.

11 de abril: Muere Enver Hoxha, secretario general del Partido del Trabajo Albanés, y férreo mantenedor del estalinismo en Albania. Será sustituido en el cargo por Ramiz Alia.

14 de abril: Elecciones en el Perú. El APRA vencedor absoluto de los comicios. Alan García se convierte en el presidente de la república.

1 de mayo: El presidente Reagan anuncia el embargo comercial contra el régimen sandinista de Nicaragua.

6 de mayo: Comienza la visita oficial del presidente Reagan a España.

2 de junio: Elecciones legislativas en Grecia. Andreas Papandreu y el PASOK son los vencedores.

VIDA POLÍTICA

12 de junio: Firma en Madrid del tratado de adhesión a la Comunidad Económica Europea.

27 de junio: Los GAL asesinan a Santos Blanco en Bayona. ETA asesina a Estanislao Galíndez en Amurrio.

4 de julio: Primera crisis de gobierno socialista. Cesan, entre otros, F. Morán y M. Boyer.

9 de julio: Los Comandos Autónomos Anticapitalistas secuestran en Azpeitia al empresario Ángel Carasusán.

ACTIVIDAD NORMATIVA

20 de junio: Aparece publicada en el *BOE* la ley orgánica de régimen electoral general.

21 de junio: Sentencia del Tribunal Constitucional desestimatoria de un recurso en amparo acumulado que entendía contrario a la igualdad la aplicación de la barrera electoral del 3% mínimo de votos por distrito para acceder al reparto de escaños.

25 de junio: Comienza el debate sobre el proyecto de ley orgánica de autorización para la adhesión de España a la Comunidad Europea. Se aprueba por unanimidad al día siguiente.

27 de junio: Sentencia desestimatoria del Tribunal Constitucional del recurso previo contra la LODE presentado por el Grupo Popular.

2 de julio: Publicación en el *BOE* de la ley orgánica del poder judicial.

3 de julio: Publicación en el *BOE* de la ley orgánica de los derechos y libertades de los extranjeros en España.

4 de julio: Publicación en el *BOE* de la ley orgánica del derecho a la educación (LODE), después de que la sentencia del Tribunal Constitucional desbloqueara su situación.

CONTEXTO INTERNACIONAL

8 de junio: Celebración de elecciones en Hungría. Por primera vez concurren candidatos independientes.

24 de junio: Francesco Cossiga, presidente de la república italiana.

2 de julio: Después de una larguísima permanencia en el cargo, Andrei Gromiko abandona el Ministerio de Asuntos Exteriores, para convertirse en presidente del Soviet Supremo de la URSS.

VIDA POLÍTICA

29 de julio: ETA efectúa un doble atentado simultáneo, ocasionando la muerte del vicealmirante Escrigas Estrada en Madrid, y del subcomisario Ruiz Fernández en Sevilla.

2 de agosto: Los GAL asesinan a José Manuel Otegui.

9 de septiembre: ETA-m desencadena una masacre al colocar un coche bomba en la plaza madrileña de la República Dominicana, causando la muerte a dieciocho personas.

29 de septiembre: El Gobierno español decide expulsar al Frente Polisario y clausurar sus delegaciones.

ACTIVIDAD NORMATIVA

12 de julio: Aparece publicada en el *BOE* la ley orgánica de reforma del artículo 417 bis del Código Penal, más conocida como la ley del aborto.

8 de agosto: Se publica la ley orgánica de libertad sindical en el *BOE*.

CONTEXTO INTERNACIONAL

14 de julio: Elecciones presidenciales en Bolivia. Víctor Paz Estenssoro, del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) se convierte en presidente de la república.

27 de julio: Golpe de Estado en Uganda. Milton Obote es desplazado del poder por el general Olara Okello.

15 de septiembre: Elecciones legislativas en Suecia. Vence el partido socialdemócrata, y por lo tanto Olof Palme sigue al frente del Gobierno.

17 de septiembre: El diplomático español Jaime de Piniés es elegido presidente del cuarenta período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

6 de octubre: Elecciones en Portugal. Aníbal Cavaco Silva, del PSD, triunfador de los comicios, podrá componer un gobierno monocolor.

13 de octubre: Concesión del Premio Nobel de la Paz a la Asociación Internacional de Médicos para la Prevención de la Guerra Nuclear. Claude Simón, Premio Nobel de Literatura.

VIDA POLÍTICA

15 de octubre: Comienza el debate parlamentario sobre «el estado de la nación» en la cámara baja.

24 de octubre: El líder de la oposición, Manuel Fraga, expone su confianza en que el referéndum de la OTAN no se llegue a celebrar nunca.

30 de octubre: El Gobierno aprueba un nuevo impuesto, el IVA, que entrará en vigor el mismo día que nuestro país se integre como miembro de pleno derecho en la CEE.

20 de noviembre: Manuel Marín y Abel Matutes son nombrados comisarios españoles en la CEE.

24 de noviembre: Celebración de las segundas elecciones al parlamento gallego. Coalición Popular consigue el 41,1% de los votos, Partido Socialista de Galicia-PSOE, el 28,8% y Coalición Galega el 13%.

15 de diciembre: Aparece el cadáver de Mikel Zabazalza en el río Bidasoa. Había huido esposado al ser detenido por la policía, quince días antes. El hecho desencadenará una ola de pro-

ACTIVIDAD NORMATIVA

22 de octubre: Aprobación parlamentaria de la ley que regula las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas.

29 de noviembre: Se publica en el *BOE* la ley orgánica de régimen disciplinario de las FF AA.

11 de diciembre: Aparece publicada en el *BOE* la ley orgánica que aprueba el código penal militar.

CONTEXTO INTERNACIONAL

19 de noviembre: Celebración de la «cumbre» entre Reagan y Gorbachov en Ginebra.

9 de diciembre: Tras la celebración de las dos vueltas preceptivas por el sistema electoral guatemalteco, Marco Vinicio Cerezo, candidato cristianodemócrata, se convierte en presidente de la república.

VIDA POLÍTICA

testas y manifestaciones en el País Vasco.

23 de diciembre: ETA asesina al general Juan Atarés Peña en Pamplona.

30 de diciembre: ETA secuestra al directivo del Atlético de Bilbao, Juan Pedro Guzmán. Será liberado en la primera quincena de enero tras una acción de los GEO.

AÑO 1986

14 de enero: Gerardo Fernández Albor, candidato a presidente de la Xunta de Galicia. Necesitará dos vueltas para conseguir la investidura al no disponer de los votos necesarios.

19 de enero: Muere Enrique Tierno Galván, alcalde de Madrid.

29 de enero: Eugenio Díaz y Carlos de la Vega, nuevos miembros del Tribunal Constitucional.

30 de enero: Al cumplir la mayoría de edad, el príncipe de Asturias jura la Constitución ante las Cortes Generales.

6 de febrero: Cae asesinado el almirante Cristóbal Colón en un atentado perpetrado por ETA en Madrid.

7 de febrero: Comienza el VII Congreso de Alianza Popular.

ACTIVIDAD NORMATIVA

30 de diciembre: Aparece publicada en el *BOE* la ley de Bases de delegación al Gobierno para la aplicación del derecho de las Comunidades Europeas.

AÑO 1986

31 de enero: El Gobierno envía al parlamento el decreto de convocatoria del referéndum sobre la permanencia en la OTAN.

5 de febrero: El Congreso de los Diputados aprueba la celebración del referéndum.

CONTEXTO INTERNACIONAL

AÑO 1986

1 de enero: España y Portugal se integran en la Comunidad Europea como miembros de pleno derecho.

17 de enero: Establecimiento de relaciones diplomáticas entre España e Israel.

3 de febrero: Elecciones presidenciales en Costa Rica. Triunfo de Óscar Arias, del Partido de Liberación Nacional.

7 de febrero: Elecciones presidenciales en Filipinas. Los dos

VIDA POLÍTICA

12 de febrero: El Partido Nacionalista Vasco deja libertad de voto a sus partidarios en el referéndum de la OTAN. Después de celebrado el referéndum, tras la victoria del NO en el País Vasco, el partido se manifestará «atlantista».

18 de febrero: J. Termes, elegido presidente de la Asociación Española de Banca (AEB).

19 de febrero: Congreso del PNV. Xavier Arzalluz, presidente del partido.

3 de marzo: Francisco Tomás y Valiente, nuevo presidente del Tribunal Constitucional.

12 de marzo: Celebración del referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN. Triunfo del SÍ con 52,50% de las respuestas. El NO supuso el 39,85% y la abstención registrada fue el 40,58%.

ACTIVIDAD NORMATIVA

25 de febrero: Aprobada por las cámaras la ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

12 de marzo: Entra en el Congreso una proposición de ley que trata de garantizar el uso del euskera, catalán y gallego en las convocatorias electorales, presentada por Euskadiko Ezquerria.

CONTEXTO INTERNACIONAL

candidatos más importantes, F. Marcos y C. Aquino, proclaman simultáneamente su victoria. El Parlamento filipino señala a Marcos como ganador y Corazón Aquino hace una llamada a la desobediencia civil. / Mario Soares consigue, con el 51,3% de los votos, ser presidente de la república portuguesa.

24 de febrero: Corazón Aquino se convierte en presidenta de Filipinas, al perder Marcos el apoyo de los Estados Unidos.

28 de febrero: Muere asesinado el primer ministro sueco Olof Palme. Su sucesor será Ingvar Carlsson.

16 de marzo: Celebración de un referéndum en Suiza cuestionando la entrada del país en la ONU. Un 75% de los participantes se mostraron contrarios. / Las elecciones legislativas en Francia representan el triunfo de la alianza RPR-UDF, Jacques Chirac se convierte en primer ministro y comienza la etapa de la «cohabitación».

VIDA POLÍTICA

29 de marzo: José M. Egaña, presidente de la empresa Kraft, es liberado después de un secuestro de veinte días, llevado a cabo por ETA.

10 de abril: El Gobierno decide la adhesión de España al tratado de No Proliferación de Armas Nucleares.

27 de abril: La policía francesa detiene al número uno de ETA, Domingo Iturbe Abásolo (Txomin).

29 de abril: Nace la Plataforma de Izquierda Unida, gracias a la concurrencia del PCE, PCPE, PASOC, Partido Humanista, Partido Carlista, Izquierda República y Federación Progresista.

8 de mayo: Atentado contra Antonio Hernández Gil, presidente del Consejo General del Poder Judicial, del que resulta ileso.

11 de mayo: El Partido Reformista Democrático (PRD) decide presentar como candidato a presidente del Gobierno, a Miguel Roca de CiU.

14 de mayo: Gerardo Fernández Albor sufre una moción de censura en el Parlamento gallego.

27 de mayo: Comienza una estrategia terrorista de ETA contra los intereses turísticos españoles.

ACTIVIDAD NORMATIVA

29 de abril: Aparece publicada en el *BOE* la ley orgánica general de Sanidad.

CONTEXTO INTERNACIONAL

20 de marzo: España se incorpora como miembro de pleno derecho al Grupo de Planes Nucleares de la OTAN.

15 de abril: Ataque norteamericano a las ciudades libias de Trípoli y Bengasi.

18 de mayo: Elecciones presidenciales en Santo Domingo. Joaquín Balaguer resulta elegido.

8 de junio: Kurt Waldheim resultó elegido, con el 53,9% de los votos, presidente de Austria, derrotando al candidato socialista Kurt Steyrer, tras una campaña electoral donde brilló la polémica en torno al pasado nazi del ex secretario general de la ONU.

VIDA POLÍTICA

ACTIVIDAD NORMATIVA

CONTEXTO INTERNACIONAL

17 de junio: El capitán Saenz de Ynestrillas y dos militares más mueren en un atentado perpetrado por ETA en Madrid.

20 de junio: La policía desarticula un comando legal de ETA. Con éste, son tres los comandos detenidos a lo largo del mes de junio.

22 de junio: Celebración de elecciones generales. El PSOE revalida la mayoría absoluta al conseguir el 52% de los escaños. El 30% fue para Coalición Popular. El CDS obtiene un importante resultado, con el 5% de los escaños. Izquierda Unida consigue el 2% y el gran derrotado fue el PRD, embarcado en la llamada «operación reformista». / Elecciones autonómicas al Parlamento andaluz. El PSOE vence, a pesar de un ligero descenso, con el 46,5% de los votos, seguido de Coalición Popular, con el 23,3%.

Los autores

- RAFAEL DEL ÁGUILA (Madrid, 1953). Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Madrid. Director del Centro de Teoría Política de la misma universidad. Obras: *Ideología y fascismo*, Madrid, CEC, 1982; *El discurso político de la transición española* (con Ricardo Montoro), Madrid, CIS, 1985.
- CELESTINO DEL ARENAL (Bilbao, 1943). Catedrático de Relaciones Internacionales y director del departamento de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense. Obras: *La teoría de las relaciones internacionales en España*, Madrid, 1979; *Introducción a las relaciones internacionales* (3.ª ed.) Madrid, Tecnos, 1991; *España y la Otan. Textos y documentos*, Madrid, Tecnos, 1986 (con Francisco Aldecoa); *España e Iberoamérica. De la Hispanidad a la Comunidad Iberoamericana de naciones*, Madrid, CEDEAL, 1989; *La Comunidad Iberoamericana de naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*, Madrid, CEDEAL, 1992.
- ANDRÉS DE BLAS (San Sebastián, 1947). Catedrático de Teoría del Estado. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Obras: *El socialismo radical en la IIª República*, Madrid, Tucur, 1978; *Introducción al sistema político español* (comp.), Barcelona, Teide, 1982; *Nacionalismo e ideologías políticas contemporáneas*, Madrid, Espasa-Calpe, 1984; *Teoría del Estado* (con Ramón Cotarelo), Madrid, UNED, 1986; *La transición democrática española* (comp. con Ramón Cotarelo y J. F. Tezanos), Madrid, Sistema, 1989; *Sobre el nacionalismo español*, Madrid, CEC, 1989; *Tradición republicana y nacionalismo español*, Madrid, Tecnos, 1991.
- JOAN BOTELLA (Barcelona, 1951). Catedrático de Ciencia Política y de la Administración y Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la

- Universidad Autónoma de Barcelona. Obras: *Partits i parlamentaris a la Catalunya d'avui (1977-1979)* (en colaboración con I. Pitarch, J. Capó y J. Marcet), Barcelona, Edicions 62, 1980; *El Parlamento de Cataluña* (en colaboración con I. Molas, M. Gerpe, J. Marcet e I. Pitarch), Barcelona, Ariel, 1982; *El electorado comunista en Cataluña, 1977-1980*, Barcelona, Universidad Autónoma, 1984.
- JOSÉ CAZORLA (Granada, 1931). Catedrático y director del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada. Ex decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la misma universidad. Presidente de la Asociación Andaluza de Sociología. Obras: *Problemas del subdesarrollo: aspectos sociales y políticos*, Caja de Ahorros de Granada, 1978; *La enseñanza del Derecho*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1981; *Estructura social y cambio político en España*, Universidad de Granada, 1982; *Derechos, Instituciones y poderes en la Constitución de 1978*, Granada, 1982; *Manual de Introducción a la Ciencia Política*, Granada, 1991.
- RAMÓN COTARELO (Madrid, 1943). Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense de Madrid. Obras: *Crítica de la teoría de sistemas*, Madrid, CIS, 1979; *Índice analítico de la Constitución española de 1978* (con Enrique Linde); *Introducción a la Teoría del Estado*, Barcelona, Teide, 1981 (3.^a ed.); *Las utopías en el mundo occidental* (comp.), Madrid, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 1982; *Orwell, 1984. Reflexiones desde 1984* (comp. con Carlos García Gual), Madrid, Espasa-Calpe, 1984; *Los partidos políticos*, Madrid, Sistema, 1985; *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*, Madrid, CEC, 1986 (2.^a ed.); *Teoría del Estado y sistemas políticos* (2 vols., el primero, con Andrés de Blas); *Resistencia y desobediencia civil*, Madrid, Eudema, 1987; *Introducción a la Ciencia Política* (comp. con Juan Luis Paniagua), Madrid, UNED, 1987; *Lineamenti del sistema político spagnolo*, Università di Firenze, Florencia, 1989; *La transición democrática española* (comp. con Andrés de Blas y J. F. Tezanos), Madrid, Sistema 1989; *La izquierda: desengaño, resignación y utopía*, Madrid, Ediciones del Drach, 1989; *En torno a la teoría de la democracia*, Madrid, CEC, 1990.
- JUAN COTARELO (Madrid, 1945). Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá de Henares. Obras: «El sistema político de la República Federal de Alemania», en *Regímenes políticos actuales* (coordinador, Juan Ferrando Badía), Madrid, Tecnos, 1985; «Los fundamentos sociopolíticos de la jurisdicción constitucional», *Revista de Derecho de la Universidad de Castilla-La Mancha*, Albacete, 1989.
- JUAN JOSÉ LINZ (Bonn, 1926). Sterling Professor de Ciencia Social y Política de la Universidad de Yale. Premio Príncipe de Asturias de Ciencias Sociales en 1987. Doctor Honoris Causa por las Universidades de Granada y Autónoma de Madrid. Obras: *Informe sociológico sobre el cambio político en España*, Madrid, Euramérica, 1981; *Conflicto en Euskadi*, Madrid, Espasa-Calpe, 1986; *Crisis y cambio. Electores y partidos en la España de los ochenta* (comp. con José R. Montero), Madrid, CEC, 1986; *La quiebra de las democracias*, Madrid,

- Alianza, 1987; *Democracy in Developing Countries* (comp. con Larry Diamond y Seymour M. Lipset), Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 1988-1992.
- LOURDES LÓPEZ NIETO (Madrid, 1953). Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense de Madrid. Obra: *Alianza Popular: estructura y evolución electoral de un partido conservador (1976-1982)*, Madrid, CIS, 1988.
- MANUEL MELLA (Las Palmas de Gran Canaria, 1945). Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid. Obras: *La izquierda europea* (comp.), Barcelona, Teide, 1985; *Los fondos de inversión de los asalariados* (comp.), Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990.
- ROBERTO MESA (Sevilla, 1935). Catedrático de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense. Secretario General de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Obras: *El colonialismo en la crisis del siglo XIX español*, Madrid, Ciencia Nueva, 1967, 2.ª ed., Madrid, ICI, 1990; *Vietnam, conflicto ideológico*, Madrid, Ciencia Nueva, 1968; *Las revoluciones del Tercer Mundo*, Madrid, EDICUSA, 1971; *El anticolonialismo europeo. Desde Las Casas a Marx* (con Marcel Merle), Madrid, Alianza, 1972; *Vietnam. 30 años de lucha de liberación*, Madrid, EDICUSA, 1973; *La rebelión colonial*, Madrid, EDICUSA, 1974; *La idea colonial en España*, Valencia, Fernando Torres, 1976; *Teoría y práctica de las relaciones internacionales*, Madrid, Taurus, 1977; *La lucha de liberación del pueblo palestino*, Madrid, CUPSA, 1978; *Jaraneros y alborotadores*, Madrid, Universidad Complutense, 1982; *Aproximación al cercano Oriente*, Madrid, Akal, 1982; *La sociedad internacional contemporánea. Documentos básicos* (2 vols.), Madrid, Taurus, 1983; *Democracia y política exterior de España*, Madrid, Eudema, 1988; *La idea de la Comunidad Iberoamericana. Entre la historia y la utopía*, Madrid, CEDEAL, 1989; *La sociedad internacional contemporánea* (en prensa).
- JOSÉ RAMÓN MONTERO (Cádiz, 1948). Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Madrid. Ha sido Secretario y Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Cádiz y Subdirector de Investigación del Centro de Investigaciones Sociológicas. Obras: *La CEDA*, Madrid, Revista de Trabajo, 1977; *El control parlamentario* (con Joaquín García Morillo), Madrid, Tecnos, 1985; *Crisis y cambio. Electores y partidos en la España de los ochenta* (comp. con Juan J. Linz), Madrid, CEC, 1986; *La democracia: nuevos problemas, nuevas perspectivas* (comp.), Madrid, Siglo XXI (en prensa).
- JUAN LUIS PANIAGUA (Melilla, 1944). Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración y Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Obras: *Regímenes políticos: gobernantes y gobernados*, Barcelona, Salvat, 1980; *España, 1978: una Constitución para un pueblo*, Barcelona, Salvat, 1981; *Introducción a la Ciencia Política* (comp. con Ramón Cotarelo), Madrid, UNED, 1987.

- MANUEL PASTOR (Castrillo de las Piedras, León, 1947). Catedrático y director del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense. Obras: *Los orígenes del fascismo en España*, Madrid, Tucur, 1975; *Lecturas de Ciencia Política* (comp.), Madrid, Tucur, 1975; *Ensayo sobre la dictadura: bonapartismo y fascismo*, Madrid, Tucur, 1977; *Ideologías y movimientos sociales contemporáneos* (comp.), Madrid, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 1982; *Ciencia Política* (comp.) Madrid, MacGraw-Hill, 1988.
- PALOMA ROMÁN (Madrid, 1956). Profesora Titular de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid. Obra: *El Partido Socialista Obrero Español. Organización e ideología (1975-1982)*, Madrid, Universidad Complutense, 1987.
- MARÍA JOSEFA RUBIO LARA (Fregenal de la Sierra, Badajoz, 1955). Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UNED. Obra: *La formación del Estado social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social, 1991.
- AGUSTÍN RUIZ ROBLEDO (Málaga, 1958). Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho. Universidad de Granada. Ex magistrado de la Audiencia Provincial de Granada. Obras: *La comunidad autónoma de Andalucía*, Sevilla, Ediciones del Parlamento de Andalucía, 1988; *El Estado autonómico*, Granada, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, 1989; *El Estatuto de Andalucía. II, El Parlamento* (comp. con Gerardo Ruiz Rico y Manuel Bonachela Mesas), Barcelona, Ariel, 1990; *El ordenamiento jurídico andaluz*, Madrid, Civitas, 1991.
- JOSEP MARIA VALLÉS (Barcelona, 1940). Catedrático de Ciencia Política y de la Administración y Rector de la Universidad Autónoma de Barcelona. Obras: *¿Cómo se hacen unas elecciones?*, Barcelona, Península, 1977; *Las elecciones. Introducción a los sistemas electorales* (con F. de Carreras), Barcelona, Blume, 1977; *Les elections de 1977 a Catalunya*, Barcelona, Fundació Bofill, 1981; *Reforma electoral i coordenades polítiques*, Barcelona, Fundació Bofill, 1982; *Los sistemas electorales en España*, Actas del Simposio sobre sistemas electorales comparados, Caracas, 1984.
- JOSÉ VILAS NOGUEIRA (Vigo, 1936). Catedrático de Ciencia Política y de la Administración y Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Santiago de Compostela. Ha sido también Decano de la Facultad de Económicas de la misma universidad. Obras: *O estatuto galego*, La Coruña, Edicions do Roueiro, 1975; *Dende Galicia Marx. Homenaxe a Marx no primeiro centenario da súa morte* (con Carlos Barros), La Coruña, Edicions do Castro, 1985.

Índice de nombres

- Abad, M. A., 243n
Abellán, J. L., 106n
Abril Martorell, F., 75n, 342
Acuña, R. L., 412n
Agosta, A., 97n, 260
Agüero, F., 443n
Águila, R. del, 7, 18 y n, 48n, 58n, 68n, 70n, 72n, 74n
Aguilar, S., 341n
Aguirre, M., 413n
Aja, E., 219n, 228, 462n
Alba, C., 333n
Alcalá-Zamora, N., 221
Alcántara, Manuel, 13n
Aldecoa, F., 141, 397n, 401n, 403n, 404n, 413n, 414n, 416n
Alfonsín, R., 13n
Allardt, E., 32n
Allum, P., 292n
Almond, G., 38, 49 y n, 134
Almunia, J., 94n
Alonso, J. A., 428n
Alonso Zaldívar, C., 413n
Althusser, L., 183n
Alvarado, Emilio, 22n
Álvarez Conde, E., 170n, 176n, 181n, 183n, 188n, 192n, 196n, 347
Álvarez de Miranda, F., 321n
Alzaga, Ó., 59n, 92n, 164n, 182n, 183n, 196n, 210n, 321n
Ambrosini, G., 222
Amodia, J., 251n
Anderson, Ch. W., 41n
Aparicio, M. A., 352
Aquino, C., 446
Aragón, M., 207n, 262n, 347
Araquistáin, L., 243, 244n
Arbós, X., 228
Areilza, J. M. de, 72 y n, 83, 140, 144, 311n, 312 y n, 314 y n, 318
Arenal, Celestino del, 391n, 403n, 404n, 413n, 416n, 422n
Arendt, H., 48n
Arias Navarro, C., 46, 56, 145, 348, 452
Arias Salgado, R., 299n
Armero, J. M., 141, 146
Aron, R., 38
Arrese, 37
Arriba y Calvo, cardenal, 37
Attard, E., 68n, 203n, 305n
Aunós, 37
Azaña, M., 107, 123
Azcárate, M., 152
Bachof, O., 167n, 175n, 176n
Baena, M., 86n, 462n
Bagehot, W., 346
Baker, T. M., 317n, 319n
Bañón, R., 317n, 319n
Bar, A., 284n, 308n, 309n, 323n, 324n
Barbagli, M., 291n
Barnes, S. H., 288n, 297n

- Bartolini, S., 283n, 284n, 297n
 Basile, S., 168n, 171n
 Batista, F., 440, 446, 447
 Bayart, 39
 Beck, P. A., 268n, 273n, 289n, 297n
 Beetham, D., 33n
 Bendersky, J. W., 33n, 37n
 Berger, R., 190n
 Beyme, K. von, 96n, 257n
 Bilbao, E., 37
 Bingham Powell, G., 272n
 Biscaretti di Ruffia, P., 222
 Blais, A., 280n
 Blanco, R., 462n
 Blas, Andrés de, 3n, 19n, 85n, 108n, 172n, 249n, 253n, 308n, 324n, 398n
 Bobbio, N., 17n
 Böckenförde, E. W., 171n, 180n
 Bodin, J., 33
 Bonald, L., 34
 Bonaparte, Luis, 31, 34
 Botella, J., 7, 96n, 265n
 Bracher, K. D., 33n
 Bruquetas, C., 319n
 Buceta, R., 50n
 Bujarin, N., 5n
 Burdeau, G., 222
 Burnham, J., 33n
 Buse, M., 249n, 304n, 307n, 311n, 314n, 321n, 324n

 Cabanillas, Pío, 45
 Caciagli, Mario, 16 y n, 17, 67n, 85n, 93n, 97n, 246n, 249 y n, 253n, 256n, 270n, 315n
 Cajal, M., 420n
 Calero, J. R., 313 y n
 Calvo Serer, R., 35n
 Calvo Sotelo, L., 45, 352, 391, 394, 399, 400 y n, 401, 402, 410n, 413, 414, 422
 Camacho, M., 23n
 Cámara, G., 228
 Cambó, F., 5, 33 y n
 Campo, S. del, 54n, 111n
 Cantarero del Castillo, M., 45
 Canyellas, A., 62n
 Capelletti, M., 352, 359
 Capo, J., 253n

 Carmona, J. N., 230
 Carrero Blanco, Luis, 4n, 37, 38, 43, 44, 45, 51, 142
 Carrillo, J. A., 147, 148
 Carrillo, S., 59n, 64n, 68n, 73 y n, 75n, 88, 302n, 310n
 Carrington, lord, 417
 Carter, J., 398
 Carty, R. K., 280n
 Casanova, J., 52n, 67n
 Cases, J. I., 88n
 Casinello, E., 147, 148
 Castiella, F. M., 43, 141, 142, 149, 397
 Castillo, P. del, 101n, 250n, 261, 262n, 304n
 Castro, F., 398n
 Cazorla, J., 338
 Cazorla Prieto, L. M., 92n
 Ceaucescu, N., 440, 441
 Cierva, R. de la, 313, 314n, 320n
 Claudín, F., 134
 Clavero Arévalo, M., 109 y n, 115
 Colomer, Gabriel, 243n
 Colomer, Josep María, 6n, 85n, 86n, 98n, 432n
 Conde, F. J., 36 y n, 37 y n
 Connolly, W., 47n
 Constable, P., 454n
 Constant, B., 25n
 Converse, Ph., 295n
 Corbetta, P., 256n
 Corcuera, J., 79n
 Cortina, P., 142
 Costa, J., 35n
 Cotarelo, Ramón, 3n, 13n, 14n, 15n, 18n, 19n, 40, 41n, 79n, 85n, 94n, 96n, 108n, 172n, 208n, 219n, 249n, 253n, 259n, 303n, 306n, 308n, 309n, 322n, 398n, 461n
 Crewe, I., 291n, 292n
 Crozier, Brian, 41 y n
 Cruzado, M. A., 322n
 Cuevas y Cuevas, M., 202n

 Chambord, conde de, 32

 Daalder, H., 283n, 290, 297n, 323n
 Dahl, R. A., 5n, 12n, 33n, 54n, 57n, 78, 432 y n
 Dalton, R. J., 268n, 273n, 289n, 297n

- De Gaulle, Ch., 5
 Deniel, cardenal, 37
 Denver, D., 291n, 292n
 Derbyshire, I., 300n
 Despotoulos, K., 60n
 Diamandouros, N., 442n
 Diamond, L., 435n, 452n
 Díaz, Elías, 17 y n, 18, 19, 305n, 310n
 Díaz López, C. E., 219n
 Díaz Nosty, B., 6n
 Dicey, A. V., 176n
 Díez del Corral, Luis, 44
 Díez Nicolás, J., 250n, 358, 363
 Dittrich, K., 323n
 Dogan, M., 434n
 Donoso, V., 428n
 Donoso Cortés, J., 34 y n, 35n
 Dos Santos, T., 32
 Dreier, R., 171n, 173n
 Dualde, 179
 Duvalier, 440, 441, 446
 Dux, 8n
- Ehmke, H., 173n, 175n
 Eide, A., 457n
 Elizalde, J., 228n
 Elorza, A., 106n
 Engels, F., 32
 Ersson, S. O., 259n
 Esteban, J. de, 40 y n, 65n, 87n, 88n, 93n, 97n, 181n, 211n, 248n, 269n, 304n, 462n
- Farrand, M., 190n
 Fernández, C., 317n
 Fernández, T. R., 164n, 219n, 322n
 Fernández Carnicero, C. J., 228n
 Fernández Carvajal, R., 35n, 40 y n
 Fernández de la Mora, G., 35n, 38, 313
 Fernández Miranda, T., 42 y n, 43 y n, 86, 348
 Fernández Ordóñez, F., 405, 407, 420, 421n
 Fernández Rodríguez, F., 256n
 Ferrando, J., 219n, 220, 223, 229
 Ferrater Mora, J., 41n
 Fioravanti, M., 180n
 Fishman, R., 130, 329n, 432n, 453
 Flanagan, S. C., 268n, 273n, 289n, 297n
 Flaquer, L., 328n
- Floria, Carlos, 13n
 Font, J., 256n, 288n
 Font, T., 219n
 Forsthoff, E., 33 y n, 187n, 192n, 193n
 Fraga Iribarne, M., 33n, 35n, 37, 40 y n, 43, 44 y n, 45, 46, 54n, 55n, 56, 57n, 74n, 82n, 83, 84n, 311n, 312, 313 y n, 314 y n, 317 y n, 318, 320n, 340, 345
 Fraile, M., 462n
 Franco, F., 4, 5, 6 y n, 17, 18 y n, 19, 22 y n, 31, 32 y n, 34, 35, 36, 37, 41, 42 y n, 45, 46, 51, 52, 70n, 72, 83n, 107, 108, 124, 133, 141, 222, 224, 301, 312, 313, 317, 320n, 368, 369, 433, 435, 436, 454, 461, 462
 Friedheim, D. V., 442n
 Friedrich, C. J., 37n, 222
 Fuente, Licinio de la, 313
 Fuentes, Jorge, 421n
 Fuentes Quintana, E., 41n
 Fueyo, J., 40 y n, 41 y n
 Fusi, J. P., 33 y n
- Gadamer, H. G., 173n
 Galindo Herrero, S., 35n
 Gallego Anabitarte, A., 210n, 211, 212n
 Garaicoechea, C., 115
 García, J., 462n
 García-Cuevas, E., 230
 García de Enterría, E., 108 y n, 112n, 115, 118, 119 y n, 164 y n, 165n, 166n, 168n, 178 y n, 182n, 190n, 207n, 235n, 359
 García Ferrando, M., 111n
 García Herrera, M. A., 79n
 García Pelayo, M., 222
 García-Perrote, I., 330n
 García San Miguel, Luis, 17 y n, 40 y n, 45 y n, 66n
 García Santesmases, A., 60n
 García Segura, C., 402n
 García Valdecasas, A., 37
 García Villarejo, A., 322n
 Garrido Falla, F., 219n
 Garrigues, J., 59n
 Garrigues Díaz-Cañabate, J., 37
 Garrorena, 164
 Germani, 39
 Gil de Biedma, J., 123

- Gillespie, Ch., 431n
 Gilmour, David, 6n
 Giner, S., 49n, 50n, 106n, 245n, 310n, 327n, 328n
 Gneist, 185
 Godoy Arcaya, O., 450n
 Gómez Reino, M., 51n
 González, F., 60n, 62n, 64n, 65n, 321n, 345, 352, 377, 391, 394, 395, 401, 402, 404n, 405 y n, 406, 410, 412, 413, 417, 421
 González Casanova, J. A., 40n
 González Encinar, J. J., 223
 González Ledesma, F., 269n
 González Sánchez, E., 409n
 Gooch, A., 123
 Gorbachov, M. S., 11n, 440
 Graham, J. T., 34 y n, 35
 Graham, R., 6n
 Grasa, R., 413n, 420n
 Greenstein, F. I., 33n, 439n
 Grofman, B., 90n, 92n, 99n, 280n, 281
 Guerra, A., 92n
 Gunther, R., 60n, 68n, 69n, 250n, 251n, 262n, 281, 282n, 285n, 286n, 295n, 296n, 297n, 304n, 305n, 313n, 314n, 321n, 431n
- Häberle, P., 169n, 177n, 187n, 194n
 Habermas, J., 8n, 48n
 Hagtvet, B., 457n
 Haines, Ch. G., 190n
 Hamilton, 190, 191 y n
 Han, S., 452n
 Hartlyn, J., 435n
 Hegel, G. W. F., 185n
 Heller, H., 184n, 187n
 Hermet, G., 320n, 435n
 Hernández, F., 106n, 254n
 Hernández Bravo, J., 254n, 288n
 Hernández Gil, A., 68n, 203n, 204, 358
 Herr, R., 106n
 Herrero de Miñón, M., 40 y n, 57n, 73n, 182n, 195, 413n
 Herz, J. H., 446n
 Hesse, K., 187n, 192n
 Highley, J., 431n
 Hobbes, T., 33
 Hoffmann, S., 24n
 Holdsworth, W., 179n
- Hugo, Víctor, 32 y n
 Huneus, C., 52n, 55 y n, 56n, 58n, 62n, 253n, 306n, 312n, 323n, 341n
 Huntington, S., 33n, 38, 39n
- Inglehart, R., 49n, 79n, 297n
 Iniesta Cano, C., 318n
 Inkeles, A., 38
 Ipsen, H. P., 193 y n
 Iturmendi, A., 37, 38
- Jáuregui, F., 18n, 301n, 320n
 Jáuregui, J., 62n
 Jay, 190
 Jellinek, G., 26, 185n
 Jiménez Blanco, J., 111n
 Jiménez de Asúa, L., 220n, 221n
 Jódar, P., 336n
 Jouvenel, B., 189
 Jovellanos, G. M., 314
 Jover, J. M., 106n
 Juan Asenjo, Oscar de, 322n
 Juan Carlos I, 42, 43, 44, 139, 145, 155, 346, 347, 348, 349, 432, 454
 Juan de Borbón, 72
 Juárez, F., 427n
 Juliá, S., 54n
- Kaase, M., 289n
 Kaminis, G., 10n
 Katz, R. S., 99n
 Kelsen, H., 205 y n, 221, 349
 Kirchheimer, O., 79n, 323n
 Kirkpatrick, J., 38, 39n
 Kruschev, N., 440
- Laakso, M., 275n, 276n, 277n, 280n
 Laband, P., 186 y n
 Laboa, J. M., 321n
 Laiglesia, J. P. de, 425n
 Lanchester, 97n
 Lane, J. E., 259n
 Larraz, J., 35n
 Leguina, J., 117n, 118, 219n
 Leguina, Joaquín, 262n
 Lehbruch, G., 79n
 Lenin, V. I., 5n, 32
 Lerche, P., 173n

- Letamendía, F., 228n
 Levine, D. H., 435n
 Lijphardt, A., 78, 79n, 90n, 92n, 93n, 99n, 103n, 276n, 280n, 281 y n, 282n, 450n
 Linde Paniagua, E., 301n
 Linz, Juan J., 4n, 12n, 27 y n, 32 y n, 37 y n, 38 y n, 39 y n, 40 y n, 51n, 54 y n, 62n, 70n, 73n, 79n, 80n, 84n, 88n, 106n, 247, 248n, 250n, 251n, 253n, 256n, 261, 262n, 265n, 285n, 288n, 295, 296n, 302n, 313n, 315n, 316n, 327n, 432n, 434n, 435n, 439n, 442n, 450n, 452n, 457n
 Lipset, S. M., 268n, 295n, 435n, 452n
 Littunen, Y., 32n
 Loewenberg, G., 79n
 Loewenstein, K., 35n
 Loosemore-Hanby, 281
 Lope, A., 336n
 López Aguilar, J. F., 60n
 López Aranguren, E., 7n, 50n, 111n
 López Blanco, P., 428n
 López Bravo, G., 43
 López Guerra, L., 65n, 97n, 181n, 248n, 269n, 304n, 346
 López Nieto, L., 85n, 86n, 89n, 93n, 98n, 99n, 101n, 246n, 259n
 López Pina, A., 7n, 50n, 288n, 297n
 López Pintor, R., 7n, 50n, 51n, 125, 313n
 López Rodó, Laureano, 4n, 5n, 37 y n, 41 y n, 43 y n, 44, 45, 140, 142, 313
 Lora Tamayo, 43
 Lucas Verdú, P., 10n, 40 y n, 87n, 164 y n, 165n, 166 y n, 169n, 177 y n, 183 y n, 184n, 207n

 Lleixá, J., 317n
 Llera, F. J., 254n, 256n, 288n
 Llorens, E. L., 222

 Mackie, T. T., 260
 Madison, 190
 Maeztu, R., 35n
 Maguire, M., 297n
 Mainer, J. C., 106n
 Mainwaring, S., 432n, 435n
 Mair, P., 283n, 285n, 290, 297n, 323n
 Maistre, J. de, 34
 Máiz, R., 256n
 Malloy, J. M., 39n
 Mandel, E., 32
 Mangas, A., 414n, 418n
 Mannheim, R., 292n
 Maquiavelo, N., 33, 37
 Maragall, P., 94n
 Maravall, J. M., 7n, 49n, 51n, 52n, 54n, 57n, 58n, 62n, 106n, 130, 249n, 253n, 284n, 285n, 308n, 309n
 Marcos, F., 441, 446
 Marías, J., 106n
 Marquina, A., 412n
 Marshall, G., 12n
 Martín Artajo, A., 142
 Martín Artiles, A., 337
 Martín Herrero, R., 106n
 Martín Merchán, D., 83n
 Martín Villa, R., 45, 84n, 88n, 101n, 109 y n, 114, 115, 302n, 312n, 317n, 377
 Martínez, C., 93n
 Martínez, R., 338n
 Martínez-Alier, J., 329n
 Martínez Cuadrado, M., 26n, 82n
 Martínez Esteruelas, C., 313
 Martínez Reverte, J., 134
 Marx, K., 32 y n
 Marzacher, S., 24n
 Mathieu, V., 49n
 Maurras, Ch., 35n
 Mayer, J. Peter, 32n, 233n
 McAllister, I., 297n
 McDonough, P., 288n, 297n
 McIntyre, A., 48n
 Medina Rubio, 225
 Medina, G., 58n
 Meilán Gil, 178n, 225n
 Menem, C. S., 13n
 Menéndez del Valle, E., 141, 398n
 Menéndez Pelayo, M., 106
 Menéndez Rexach, A., 210n, 211, 212n, 347
 Meny, Y., 99n
 Mercadé, F., 106n, 256n
 Mesa, R., 399n
 Meyer, O., 187n
 Michels, 33
 Miguel, Amando de, 6n, 32n, 242n
 Míguez González, Santiago, 5n, 16n, 299n, 302n, 310n

- Milder, D. N., 257n
 Miller, S., 38n
 Miralpeix, E., 420n
 Mitjans, E., 230
 Mitterrand, F., 24, 410n
 Mohl, R. von, 185, 188n
 Molas, I., 60n, 243n
 Molins, J. M., 251n
 Montero, J. R., 9n, 12n, 57n, 84n, 85n, 210n, 245n, 248n, 250n, 251n, 253n, 256n, 258n, 261, 262, 265, 275n, 280n, 282n, 285n, 288n, 295n, 296n, 297n, 303n, 304n, 316n, 350
 Montesquieu, 121, 122
 Montoro, R., 18 y n, 58n, 68n, 72n, 74n
 Moore, C., 33n, 38, 39n
 Morales Arroyo, J. M., 228n, 243n
 Morán, F., 140, 141, 145, 405, 407 y n
 Morán, G., 305n, 411
 Moreno, L., 245n, 328n
 Morlino, L., 9 y n, 12 y n, 22, 39 y n, 40n, 78n, 79n, 260, 285n, 344, 432n
 Morodo, Raúl, 5n, 18 y n, 32n, 35n, 40 y n, 41n, 44 y n, 46 y n, 301n
 Mosca, 33
 Moulakis, A., 49n
 Mujal-León, E., 248n, 269n, 398n
 Müller, F., 172n, 173n, 174n, 175n, 177 y n
 Muñoz Alonso, A., 248, 249n, 312n
 Muñoz Grandes, A., 43
 Muñoz Machado, S., 112n, 197n, 199n, 220, 225n, 230, 233, 234, 235 y n
 Murillo, F., 59 y n, 80n
 Mussolini, B., 439, 446

 Nájera, A., 422n
 Narváez, R. M., 34
 Neumann, F., 37n, 184n
 Nieto, A., 316n
 Nin, Andreu, 33 y n
 Nohlen, D., 14n, 88n, 93n, 282n, 299n
 Nolte, E., 32n

 O'Donnell, G., 9 y n, 11n, 39 y n, 48n, 49n, 50n, 51n, 55 y n, 59n, 66n, 67n, 78n, 87n, 97n, 100n, 432n, 434n, 438n, 443n, 447n, 455
 Offe, C., 8n, 12n, 79n

 Ojeda, J. de, 417 y n
 Olarra, L., 314
 Olmeda Gómez, J., 317n
 Olson, Mancur, 304n
 Ollero, C., 40, 44, 45, 46n
 Oltra, B., 32n, 59n
 Oreja, M., 144, 145, 146, 148, 149, 151, 152, 153, 156, 390, 397 y n, 398n, 399, 400n, 409, 413
 Oriol, 43
 Orizo, F. A., 51n
 Ortega y Gasset, J., 33 y n, 112, 366, 368
 Ortí Bordás, 45
 Osorio, A., 312n, 314 y n, 317n
 Ossorio y Gallardo, A., 221
 Otero Novas, J. M., 22n
 Otto, I. de, 230, 303n, 347

 Palacio Attard, V., 42 y n, 45n
 Palma, G. di, 432n, 433 y n, 443n, 446n
 Pallarès, F., 245n
 Parada Vázquez, M., 462n
 Paramio, L., 134
 Pardo Avellaneda, R., 338n
 Pareto, 33
 Pasquino, G., 39, 447n
 Pastor, M., 32n, 33n
 Payne, S. G., 32-33 y n, 37n, 41 y n, 42n, 43 y n, 44n, 250n
 Peces-Barba, G., 14n, 64n, 68n, 70n, 73n, 74n, 167n, 181 y n, 195
 Pedersen, M. N., 283n, 284n, 285n, 286n, 289n, 290
 Penniman, H. R., 248n, 269n
 Pereira-Menaut, A. C., 219n
 Pérez Calvo, A., 315n
 Pérez Díaz, V., 53 y n, 130, 336n
 Pérez Giralda, 420n
 Pérez González, M., 420n
 Pérez Llorca, J. P., 399, 414n
 Pérez Vilarriño, J., 256n
 Pérez Yruela, M., 310n, 327n
 Perlmutter, A., 39 y n
 Perpiñá-Robert, F., 406n
 Pinochet, A., 437, 448, 454
 Piñar, Blas, 45
 Piñol, J., 422n
 Pitkin, H. F., 47n

- Pla, cardenal, 37
 Polsby, N. W., 33n, 439n
 Porras, A., 254n
 Portero, J. A., 228n
 Posada, A., 222
 Poulantzas, N., 32 y n
 Predieri, A., 164n, 168n, 178 y n, 179n, 182n, 207n
 Prélot, M., 222
 Preuss, 221
 Pridham, G., 253n
 Prieto, L., 319n
 Primo de Rivera, M., 5, 32 y n, 243
 Przeworski, A., 48n, 51 y n, 431n, 434n, 449 y n
 Puche, I., 259n
 Puhle, H. J., 262n, 296n
 Pujol, J., 314n

 Quiroga Palacios, 37

 Racionero, L., 26n
 Rae, D. W., 90n, 272n, 275n, 281
 Ramírez, M., 210n, 251n, 299n, 308n
 Raventós, J., 195 y n
 Reagan, R., 400, 401, 423
 Reichelt, H., 183n
 Remiro, A., 397n, 399n, 420 y n, 421n
 Revenga, M., 265n
 Reventós, J., 75n
 Rico, M., 147, 148
 Richardson, B. M., 297n
 Ridder, H., 193n
 Ríos, Fernando de los, 17n
 Rites, H. L., 297n
 Rivero, J., 182n
 Roca, J., 329n
 Roca Junyent, M., 26n, 225
 Rodezno, conde de, 37
 Rodrigo Rodríguez, F., 443n
 Rodríguez Aguilera, C., 315n
 Rodríguez Aramberri, 134
 Rodríguez Díaz, Ángel, 16n, 96n, 299n
 Rodríguez Ibáñez, J. E., 7n
 Rodríguez Sahagún, A., 305n
 Rokkan, S., 78, 268n, 295n
 Romero, J., 311n
 Roos, G., 24n
 Roosevelt, F. D., 188
 Rorty, R., 48n
 Rose, R., 93n, 247, 260, 281, 282n, 297n
 Rouquié, A., 32 y n, 81n, 443n
 Rubel, M., 32 y n
 Rubio, F., 462n
 Rubio, J., 42
 Ruipérez, J., 236
 Ruiz, F., 311n
 Ruiz de Azúa, M. A., 82n, 85n, 86n, 93n, 99n, 101n
 Ruiz Giménez, J., 42 y n
 Rupérez, J., 147, 148
 Rustow, D. A., 8 y n, 9, 14 y n, 25

 Salazar, A. de O., 451
 Sánchez, J., 270n
 Sánchez Agesta, L., 196n, 198n, 208n, 219n
 Sánchez García, J., 228n
 Sánchez Montero, S., 64n
 Sanchís García, F. V., 311n
 Sani, G., 60n, 250n, 251n, 261, 262n, 285n, 295n, 316n
 Santamaría, J., 9n, 17n, 49n, 52n, 57n, 58n, 248n, 249n, 253n, 284n, 285n, 432n
 Sarney, 451
 Sartori, G., 79n, 257n, 259n, 300n
 Satrústegui, J., 62n
 Savigny, 180n
 Schaar, J. H., 47n
 Schindler, D., 193n
 Schmitt, C., 33 y n, 34 y n, 36, 37n, 74 y n, 169n, 205 y n
 Schmitter, Ph., 9 y n, 11n, 39, 48n, 49n, 50n, 51n, 52n, 59n, 66n, 67n, 78n, 79n, 87n, 97n, 100n, 432n, 434n, 438n, 442n, 443n, 447n
 Schultze, R. O., 93n
 Schwab, G., 37n
 Schwegmann, F., 171n, 173n
 Seco Serrano, C., 42n
 Selcher, W., 435n
 Serrano Súñer, R., 37
 Sevilla Andrés, D., 35n, 221n
 Shabad, G., 60n, 248n, 262n, 288n
 Shamir, M., 273n
 Shapiro, L., 38n
 Share, D., 435n

- Sharpe, L. J., 113 y n
 Shugart, M. S., 275n, 276n, 277n, 281
 Shultz, G., 420
 Silva Muñoz, F., 43, 313
 Sinova, J., 22n
 Smend, R., 170n
 Smith, Ian, 12n
 Soberg, M., 81n, 90n
 Solari, A., 299n
 Solé Tura, Jordi, 14n, 106n, 225, 228n, 318n, 352
 Solís, J., 43, 142
 Somoza, A., 440, 441, 446
 Sospedra, M., 199n
 Spann, O., 33 y n
 Spreafico, A., 97n
 Stahl, F. J., 185, 186, 187n
 Staniszki, J., 439n
 Stein, L. von, 185, 188n, 194n
 Stepan, A., 39, 433n, 443n
 Strom, K., 257n, 259n, 289n
 Suárez, Adolfo, 16, 45, 46, 55n, 57, 59n, 60n, 61, 62n, 66n, 73n, 83, 86, 115, 139, 147, 148, 150, 151, 154, 158, 302, 306n, 311, 312, 317n, 345, 352, 373, 376, 390, 391, 394, 395, 396, 397 y n, 398 y n, 399, 400n, 403, 413, 426, 437, 452, 453, 456
 Suárez Verdaguier, F., 35n
 Sueiro, Daniel, 6n
 Suñé Linas, E., 164n, 181n, 182n, 188n, 193n

 Taagepera, R., 81n, 90n, 275n, 276n, 277n, 280n, 281
 Tamames, R., 40n
 Tapia Valdés, J., 443n
 Termes, R., 340
 Terrón, J., 228
 Tezanos, José F., 3n, 19n, 41n, 85n, 108n, 111n, 249n, 253n, 304n, 308n, 323n, 334n, 398n
 Thalheimer, A., 32
 Thieme, H., 180n
 Thomas de Carranza, 313
 Tierno Galván, E., 35n, 462n
 Tocqueville, A. de, 31 y n, 32
 Toharia, J. J., 51n, 65n, 73n, 358
 Tomás Villarroya, J., 114

 Torcal, M., 243n, 251n, 256n, 265n, 275n
 Tornos, J., 112n, 219n
 Torres del Moral, A., 207n, 307n, 346
 Trotsky, L., 32 y n
 Trujillo, G., 199n, 223
 Tusell, X., 18n, 22n, 33 y n, 40n, 141, 301n

 Uleri, P. V., 260

 Valenzuela, A., 450n, 454n
 Valera, S., 462n
 Vallellano, conde de, 37
 Vallès, J. M., 81n, 93n, 251n, 254n, 262n, 265n, 282n, 285n
 Vanaclocha, F., 82n, 86n
 Vanhanen, T., 432n, 433n
 Vázquez de Mella, J., 35n
 Vedel, G., 182n
 Vega, Pedro, 18n, 301n
 Vegas Latapié, E., 4n, 35n
 Velarde, J., 54n
 Verba, S., 49 y n, 134
 Veuillot, L., 35n
 Vicens Vives, J., 123
 Vidal Beneyto, J., 52n, 65n, 70n, 134, 391n
 Vila, F. A., 51n
 Vilar, P., 106n
 Vilas Nogueira, J., 220, 221
 Villar, F., 405n
 Villar Palasí, J. L., 164n, 181n, 182n, 188n, 193n
 Viñas, A., 405n
 Voegelin, E., 33 y n

 Walters, V., 41 y n
 Weber, Max, 33 y n, 36, 75
 Whitehead, L., 49n, 50n, 51n, 67n, 432n, 434n, 443n, 447n
 Wiarda, H. J., 424n
 Wiatr, J., 440n
 Wieacker, F., 180n
 Wildenmann, R., 221
 Wilson, 190
 Wolfe, 8n
 Wolinetz, S. B., 273n

 Ziegler, H. O., 33
 Zufiaur, J. M., 337n