

ÍNDICE

Tema 1. EL SISTEMA POLÍTICO ESPAÑOL EN PERSPECTIVA HISTORICA	
<i>(Andrés de Blas Guerrero)</i>	9
1. Introducción.....	11
2. El momento constitucional gaditano	14
3. La Carta de Bayona de 1808	22
4. El periodo 1834-1868.....	23
5. El Estatuto Real de 1834.....	28
6. La Constitución de 1837.....	30
7. La Constitución de 1845.....	33
8. El proyecto «Bravo Murillo» de 1852.....	35
9. La <i>non nata</i> Constitución de 1856 y otras reformas	35
10. El constitucionalismo del Sexenio Revolucionario	37
11. La Constitución de 1869	41
12. El proyecto constitucional de 1873	43
13. El régimen de la Restauración.....	45
14. La II República	54
15. El régimen de Franco	65
16. Bibliografía citada y recomendada.....	74
 Tema 2. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978. LOS DERECHOS	
FUNDAMENTALES <i>(Faustino Fernández-Miranda Alonso)</i>	87
1. La transición política y el proceso constituyente	91
2. La Constitución Española de 1978	114
3. Estado democrático, Estado social y monarquía parlamentaria.....	135
4. Los derechos fundamentales (I).....	149
5. Los derechos fundamentales (II)	191

6. Conceptos e ideas clave	207
7. Bibliografía recomendada	208

Tema 3. LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS DE LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA

<i>(María Sánchez-Roca Ruiz)</i>	211
1. Introducción.....	215
2. La Corona.....	216
3. Las Cortes Generales: estructura, organización y funcionamiento	229
4. Funciones de las Cortes.....	248
5. El Gobierno	265
6. El Poder Judicial.....	292
7. El Tribunal Constitucional	305
8. Conceptos e ideas clave	321
9. Bibliografía recomendada	322

Tema 4. EL ESTADO AUTONÓMICO *(Jesús de Andrés Sanz)*

1. Introducción.....	327
2. La organización territorial del Estado: precedentes históricos.....	328
3. La solución constitucional: descentralización y autonomía	341
4. La formación y consolidación del Estado de las autonomías	353
5. El funcionamiento del Estado autonómico	360
6. Conceptos e ideas clave	362
7. Bibliografía recomendada	363

1. LA TRANSICIÓN POLÍTICA Y EL PROCESO CONSTITUYENTE

1.1. La Ley para la Reforma Política

Desde las distintas opciones posibles para resolver la sucesión del régimen político franquista, tras el fracaso del continuismo ensayado por el Gobierno Arias Navarro y la no aceptación de la ruptura frontal con el régimen anterior, propugnada por la oposición democrática clandestina, se optó por la vía de la reforma. En ésta, como se ha visto, si bien se ponía de relieve la incompatibilidad formal y de fondo de las Leyes Fundamentales con un sistema democrático sin adjetivos, homologable a los de nuestro entorno político, se trataba de no dar saltos en el vacío sino que, respetando formalmente el ordenamiento jurídico vigente, abrir caminos que condujeran a un ordenamiento constitucional plenamente democrático.

Esto significa, en síntesis, la Ley para la Reforma Política, cuyo proyecto fue anunciado por el Presidente Adolfo Suárez el 4 de septiembre de 1976. Dicho proyecto cumplió todas las formalidades previstas en las Leyes Fundamentales del franquismo para su reforma y, así, fue informado favorablemente por el Consejo Nacional del Movimiento, aprobado por mayoría cualificada de 2/3 de los miembros de las Cortes y ratificado por el cuerpo electoral, a través de referéndum, el 15 de diciembre de 1976, siendo publicado en el BOE el 4 de enero de 1977. Hay que señalar que el borrador inicial de esta ley fue obra del Presidente de las Cortes, Torcuato Fernández-Miranda, quien lo entregó al Presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, en agosto de 1976.

Desde un punto de vista formal esta ley consta de cinco artículos, tres disposiciones transitorias y una disposición final que le atribuye el rango de Ley Fundamental.

En cuanto al contenido de la reforma que lleva a cabo, es necesario distinguir dos ámbitos. En el primero se modifica de modo sustancial la Ley de Principios del Movimiento Nacional, en un punto básico del sistema franquista, cual era el carácter orgánico de la representación política, para introducir los principios clásicos de los regímenes democrático-liberales en la elección del órgano legislativo; es decir, la atribución de la soberanía al pueblo español y la afirmación de la inviolabilidad de los derechos fundamentales de la persona, que vinculan a todos los poderes públicos.

La afirmación categórica de la existencia de unos derechos de la persona, previos al Estado y vinculantes para todos sus órganos, supone el abandono del carácter instrumental que poseían en la legislación anterior, en donde no eran anteriores al Estado sino que estaban supeditados a la voluntad de éste.

En el segundo ámbito hemos de señalar que la trascendencia del cambio sustancial en los principios en los que se apoyaba la legitimidad del Estado franquista y que se quería implantar a través de la citada ley suponía, a partir de su aprobación, la necesidad de interpretar el resto del ordenamiento jurídico desde esa nueva perspectiva. Ello quiere decir que la modificación expresa que conlleva todo el articulado de la Ley para la Reforma Política, no agota su alcance, pues han de tenerse en cuenta las modificaciones tácitas derivadas de la incorporación de los nuevos principios; en otras palabras, a partir de la aprobación de la ley, la legislación franquista vigente debería interpretarse desde el nuevo fundamento, sobre todo en lo referente al ámbito de libertad que implica el reconocimiento expreso de la existencia de unos derechos fundamentales de la persona, característica propia de los sistemas democrático.

Por su parte, la afirmación de la democracia basada en la supremacía de la ley como expresión de la voluntad soberana del pueblo, se articula en la propia norma al modificar, en su artículo segundo, la composición de las Cortes, estableciendo un sistema bicameral compuesto por el Congreso de los Diputados y el Senado, elegidos por sufragio universal. Así, los Diputados del Congreso serán elegidos, en representación de los ciudadanos y los del Senado en representación de las entidades territoriales, pudiendo el Rey designar libremente un número de Senadores no superior a la quinta parte de los elegidos.

Al lado de estas dos modificaciones sustanciales pertenecientes al ámbito de los principios de la democracia clásica, la ley modifica el procedimiento de reforma de las Leyes Fundamentales, establecido en el artículo 10 de la Ley de Sucesión, acomodando dicho proceso a la nueva configuración bicameral de las Cortes. Este nuevo procedimiento, establecido en el artículo tercero, difiere del contenido de la norma citada en varios aspectos. En primer lugar la regulación es más detallada, haciendo referencia a la iniciativa de tal reforma, que corresponde al Gobierno y al Congreso de los Diputados, excluyendo de ella al Senado. En segundo lugar, se disminuye la rigidez existente, desde el momento en que frente a la necesidad de una mayoría cualificada de 2/3 de los componentes de las Cortes, se establece una mayoría absoluta del Congreso de los Diputados y del Senado. La supresión de la mayoría cualificada de 2/3 implica una menor rigidez que facilita, en su caso, la aprobación de la reforma prevista.

En síntesis, el procedimiento para reformar las Leyes Fundamentales, cuyo interés radica en que fue el requerido, como se verá, para la aprobación de la Constitución de 1978, es el siguiente:

- Iniciativa del Gobierno o del Congreso de los Diputados.
- Deliberación y aprobación, por mayoría absoluta, en el Congreso de los Diputados.
- Deliberación sobre el texto aprobado por el Congreso y aprobación por mayoría absoluta en el Senado.
- En el supuesto de que el Senado no aprobase en su integridad el texto remitido por el Congreso, se someterían las discrepancias a una Comisión mixta de ambas Cámaras, y si ésta no llegara a un acuerdo o su propuesta no fuera aprobada por cada una de las Cámaras, se decidirá en sesión conjunta de Congreso y Senado y por mayoría absoluta.
- Si fuera aprobada la reforma por las Cortes, el Rey, antes de proceder a su sanción, debería someter el texto a referéndum de la Nación.

En relación a este punto, el artículo quinto de la ley introduce otra posibilidad de reforma, a iniciativa del Rey; posibilidad que amplía la potestad del Monarca al poder someter a referéndum opciones políticas «de interés

nacional, sean o no de carácter constitucional», aclarando que en caso de ser aprobado el texto propuesto, éste se impone a todos los órganos del Estado, disolviéndose las Cortes en el supuesto de que lo aceptado por el cuerpo electoral no fuese aprobado por éstas.

La Disposición transitoria primera faculta al Gobierno para regular las primeras elecciones generales, por sufragio universal, estableciendo unas exigencias mínimas. A saber:

- El Congreso estaría compuesto por 350 diputados
- Los Senadores electos serían 207 (con independencia de los designados por el Rey), a razón de cuatro por provincia y uno más por cada provincia insular, así como dos por Ceuta y dos por Melilla.
- Dicha norma electoral debería inspirarse en criterios de representación proporcional para el Congreso, aplicando dispositivos correctores «para evitar fragmentaciones inconvenientes de la Cámara, a cuyo efecto se fijarán porcentajes mínimos de sufragios para acceder al Congreso»
- La circunscripción electoral habría de ser la provincia, fijando un mínimo inicial de Diputados por cada una de ellas.
- Las elecciones al Senado deberían inspirarse en «criterios de escrutinio mayoritario».

En resumen, la Ley para la Reforma Política es sustancialmente una convocatoria de Cortes democráticas, que abría la posibilidad de poner fin al régimen político franquista mediante la elaboración de un texto constitucional que fundara un nuevo sistema político. Se trataba, pues, de una ley-puente que facilitara de un modo ordenado y pacífico el cambio de régimen, si ese era el deseo del pueblo español, a través de unas Cámaras democráticamente elegidas.

Qué duda cabe que, desde un punto de vista institucional, los órganos del sistema político franquista continuaban intactos, aunque en su actuación deberían atemperar su comportamiento y decisiones a los nuevos principios inspiradores que establecía la ley. Así, el período que va desde la aprobación de la Ley para la Reforma Política hasta la definitiva aproba-

ción del texto constitucional (1976-1978), la llamada transición, fue sumamente complejo y dificultoso por la obligada convivencia de la clase política franquista y la que genéricamente podríamos denominar oposición democrática al régimen, incorporada a las tareas del Estado, a través de las Cortes elegidas. Convivencia que fue posible gracias a la voluntad de consenso de prácticamente todas las partes y una hábil dirección del devenir político por parte del Presidente Suárez, capaz de una amplia negociación con todos los actores implicados en esos cortos pero intensos años.

1.2. La consolidación del pluralismo

La aplicación de los contenidos de la Ley para la Reforma Política y, en especial, lo referente a los nuevos principios inspiradores del sistema, implicaba adoptar un importante número de medidas tendentes a la constitución de unas Cortes auténticamente democráticas. Para ello era imprescindible la puesta en práctica de los derechos y libertades públicas que afectan a la libre expresión de las ideas, al derecho de reunión y, singularmente, al derecho de asociación; es decir, la legalización de los partidos de la oposición democrática. Constituían el fundamento de unas Cortes llamadas a debatir, sin exclusiones, el sistema político que el pueblo español, en uso de su soberanía y a través de sus representantes, se quería dar. Como hemos dicho, para ello era paso previo imprescindible el reconocimiento de la libertad de expresión, sin censura previa, y el reconocimiento de los partidos políticos y sindicatos, clandestinos en el franquismo y más o menos tolerados desde el inicio de la transición. Simultáneamente era preciso poner fin al Movimiento Nacional mediante el desmantelamiento de instituciones políticas que hasta entonces mantenían, según la letra de las Leyes Fundamentales, el monopolio de la acción política: la Secretaría General del Movimiento y la Organización Sindical. Veámoslo por partes.

Para comprender lo dicho, es preciso partir de los intentos de aperturismo político que pretendió el Gobierno Arias Navarro, tras la muerte de Franco, sin salirse de los principios del régimen. El 14 de junio de 1976 se había aprobado una la ley sobre el derecho de asociación política que, aunque tímido avance respecto a la situación anterior, mantenía la autoriza-

ción del Gobierno, a través del Ministerio de la Gobernación, para la inscripción de los partidos en el Registro de Asociaciones, sito en dicho Ministerio, tras la declaración de acatamiento a las Leyes Fundamentales. Tal exigencia llevó a que la oposición democrática clandestina se negase a utilizar dicho instrumento de legalización. Recordemos que Carlos Arias Navarro presentó su dimisión al Rey, como Presidente del Gobierno, el 1 de julio de 1976. El 3 de julio el Rey nombra a Adolfo Suárez.

Si bien antes y, sobre todo desde la aprobación de la Ley para la Reforma Política, el Presidente Suárez mantuvo contactos informales con los partidos de la oposición democrática, la situación de estos era de mera tolerancia, funcionando como asociaciones de hecho, aunque en una permanente posición de inseguridad jurídica. Sin embargo, a partir de la ratificación por referéndum de la Norma, su actuación pasó a ser pública ya que se consideraba un sinsentido iniciar la nueva etapa política en la que se reconocían como principios esenciales la soberanía del pueblo y los derechos fundamentales de la persona, sin la presencia de partidos políticos derivados de la libertad de expresión y asociación. Como ejemplo de ello se puede recordar, en primer lugar, la celebración en Madrid, del 5 al 8 de diciembre de 1976, del XXVII Congreso del PSOE, con presencia de personalidades destacadas de los partidos socialistas de los países europeos de nuestro entorno. En segundo lugar, la constitución, en enero de 1977, ya aprobada la Ley para la Reforma Política, de una Comisión negociadora sobre la ya próxima convocatoria de elecciones, formada por miembros del Gobierno y personalidades destacadas de los partidos que formaban la oposición democrática, aún no legalizada.

Como es obvio, esta situación era insostenible. El Gobierno Suárez, por Real Decreto-ley de 8 de febrero de 1977, modifica la Ley de Asociación política impulsada por el presidente Arias Navarro. En esta nueva norma es suficiente con que los dirigentes y promotores de un partido presenten ante el Ministerio acta notarial de su constitución y los Estatutos por los que habrán de regirse; el Ministerio se limita a realizar la inscripción y, solamente en el caso de que se aprecien indicios de ilicitud penal, lo pone en conocimiento del Tribunal Supremo, quien decide. Llegados ahí, el único escollo para la total legalización de los partidos políticos era la oposición frontal que suscitaba en determinados sectores de la clase política

y, en especial, del Ejército, la legalización de Partido Comunista de España. Su líder —Santiago Carrillo— tras reclamar públicamente la legalización de su partido en una rueda de prensa, fue detenido, junto a otros compañeros, siendo puestos en libertad tras la celebración del referéndum de la Ley para la Reforma Política. Presentada la solicitud del PCE, junto a los demás partidos, en febrero de 1977, fue remitida al Tribunal Supremo por entender el Ministerio que estaba incurso en el artículo 172,5 del Código Penal que tipificaba como ilícitas aquellas asociaciones «que sometidas a una disciplina internacional se propongan implantar un régimen totalitario». En el mes de abril el Tribunal Supremo lo devuelve al Gobierno, al considerar que no era competente. El 9 de abril de 1977 —en plena Semana Santa— el Ministerio de la Gobernación del Gobierno Suárez, previa consulta con la Fiscalía del Estado, inscribió dicho Partido Político. Ello produjo una grave conmoción política, provocando la dimisión del Ministro de Marina y que el Consejo Superior del Ejército emitiera una nota en la que manifestaba su disconformidad con dicha legalización, aunque la acatase.

Conviene recordar también que por Real Decreto-ley de 5 de enero de 1977 se había suprimido el Tribunal de Orden Público franquista, como Tribunal de excepción, retirando la competencia de la jurisdicción militar sobre delitos de terrorismo, que pasa a una Audiencia Nacional, limitándose aquella a los delitos cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas.

Por su parte, el Real Decreto-ley de 1 de abril de 1977, sobre libertad de expresión, hasta entonces sometida a importantes limitaciones, elimina el último obstáculo para que las elecciones se desarrollen en el inexcusable clima de libertad en la manifestación de cualquier opción política que exige una consulta democrática. Las reformas señaladas dejaban sin sentido la existencia de una Secretaría General del Movimiento Nacional, como agente político del régimen franquista, que será suprimida el 1 de abril de 1977. Todo ello deja expedito el camino para la convocatoria de elecciones a las Cortes Generales, con la estructura diseñada por la Ley para la Reforma Política.

En el ámbito del pluralismo social, el 1 de junio de 1977 se reconoce el derecho de asociación sindical y el día 2 se suprime la sindicación obligatoria, declarando extinto el Sindicato vertical y reformando sus estruc-

turas a fin de crear un organismo autónomo que recogía los servicios que aquella realizaba, la Administración institucional de servicios socio-profesionales.

1.3. El Real Decreto-ley de 18 de marzo de 1977, sobre Normas Electorales

Consecuencia de la habilitación legal de la Ley para la Reforma Política, el Gobierno, mediante el Real Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977, de Normas Electorales, reguló el procedimiento mediante el cual deberían celebrarse las primeras elecciones democráticas al Congreso y al Senado. La nueva normativa electoral se sustentaba en los principios básicos de un sistema liberal-democrático, como establecía la Ley para la Reforma Política, y poseía una no desdeñable calidad técnica. Las críticas que recibió por parte de la oposición democrática se basaban más en su origen gubernamental que en su contenido, perfectamente asimilable a las normas electorales de la Europa democrática. La calidad técnica y la respuesta adecuada al momento político en que se dictó, trajo como consecuencia que la regulación contenida en dicha norma se haya mantenido en lo sustancial, con modificaciones puntuales y de escasa trascendencia, hasta la actualmente vigente Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG).

Lo cierto es que dicha norma se promulgó en el vacío, ya que los incipientes partidos políticos —recién legalizados— desconocían el alcance de los resultados que iban a obtener en la ya próxima convocatoria electoral. Hasta cierto punto es cierto que unos determinados sistemas electorales establecen una configuración de las fuerzas políticas con presencia parlamentaria y lo que no cabe duda es que, una vez que han consolidado un sistema de partidos, los beneficiados por el mismo no ven con buenos ojos la modificación de dicha situación ya que, en alguna medida, serían perjudicados. De ahí la dificultad que supone la inercia de los partidos mayoritarios, beneficiados por el sistema, ante cualquier reforma electoral. En cualquier caso, este Real Decreto-ley, de Normas Electorales, sitúa a los partidos políticos como clave de arco del procedimiento electoral, en espe-