

EL ESTADO EN LA ESPAÑA DEL SIGLO XX (concepto y estructura)

JOAQUÍN VARELA SUANZES-CARPEGNA

Universidad de Oviedo

1. EL PUNTO DE PARTIDA: EL CONCEPTO CANOVISTA DE ESTADO.—2. LA CRÍTICA AL ESTADO DE LA RESTAURACIÓN.—3. LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO DURANTE LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA.—4. EL NUEVO ESTADO REPUBLICANO Y SUS DETRACTORES.—5. LOS RASGOS BÁSICOS DEL ESTADO FRANQUISTA.—6. EL ESTADO DESDE LA APROBACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978 HASTA LA ACTUALIDAD.—BIBLIOGRAFÍA CITADA.

RESUMEN

En las páginas que siguen se examinan dos cuestiones distintas, aunque estrechamente conectadas: de un lado, el debate sobre el Estado en la España del siglo XX; de otro, la efectiva organización del Estado español durante ese siglo. Se tratará, pues, de estudiar tanto el concepto de Estado como su estructura normativa e institucional durante un período ciertamente amplio, que en realidad arranca de Cánovas y de la crisis colonial del 98 y se extiende hasta nuestros días. Por eso, el objetivo de este artículo no es otro —no puede ser cabalmente otro— que el de ofrecer una síntesis interpretativa, lo más clara posible, de ambas cuestiones, sin duda no poco complejas, durante una centuria políticamente muy agitada.

Palabras clave: Estado, Estado de derecho, democracia, Estado social, centralismo y autonomía, monarquía y república.

ABSTRACT

In this paper I will examine two different questions, although narrowly connected: on one hand the debate on the state in Spain during the twenty century, on the

other hand the real organization of the spanish state during this century. I will then try to analyze the concept of the state as much as its legal and institutional structure during a long period of time, which, as a matter of fact, begins with the statesman and politician Cánovas del Castillo and the colonial crisis of 1898 and arrives at the present days. For that reason the goal of this paper is only —it could not be another— to offer a syntethical approach, as clear as possible, of both questions, complexes indeed, during a very agitated century.

Key words: Estate, rule of law, democracy, welfare state, centralism and autonomy, monarchy and republic.

1. EL PUNTO DE PARTIDA: EL CONCEPTO CANOVISTA DE ESTADO

Cánovas defendió en sus discursos un concepto de Estado que serviría de soporte al sistema político de la Restauración. Se trataba, en primer lugar, de un Estado de derecho, pero con no pocas reservas, puesto que Cánovas, pese a su indudable «civilismo», se manifestó a favor de subordinar el Ejército no tanto al Gobierno cuanto a la Corona, al menos desde la entronización de Alfonso XII, además de propugnar un amplio margen de maniobra a la jurisdicción castrense, que recogía la Ley Constitutiva del Ejército (1878). Por otra parte, el político malagueño, en buena medida para neutralizar al carlismo, no dudó en defender la confesionalidad católica del Estado, acompañada de una muy tímida libertad religiosa, según se plasmaba en el artículo 11 de la Constitución de 1876, además de conferir a la Iglesia el casi monopolio de la enseñanza y otros privilegios.

En segundo lugar, el Estado que defiende Cánovas no era en modo alguno democrático ni social. En repetidas ocasiones se manifestó como un enemigo implacable de la democracia, a la que consideraba antesala ineludible del socialismo, y aunque desde 1868 pensaba que el «problema social» era la principal cuestión a la que debía enfrentarse el Estado en el futuro, nunca llegó a poner en entredicho seriamente los más clásicos esquemas del liberalismo individualista.

Cánovas abogaba, en tercer lugar, por un Estado muy centralizado, también respecto de las colonias de ultramar, que en el plano normativo se plasmó, además de en la Constitución de 1876, en la reforma que al año siguiente se llevó a cabo en la ley orgánica municipal de 1870, en la ley reguladora de la administración provincial (1882) y en la que —ya bajo un Gobierno presidido por Sagasta— creó la jurisdicción contencioso-administrativa (1888). A su entender, el Estado no debía reconocer más instancia político-administrativa que las provincias y los municipios, aunque tanto las Di-

putaciones como los Ayuntamientos debían estar bajo una estricta subordinación al Gobierno, a quien correspondía nombrar a los Alcaldes y a los «jefes políticos de provincia», luego «Gobernadores Civiles».

En cuarto y último lugar, la forma de Estado, no sólo de gobierno, que Cánovas sostuvo incansablemente para España era la monarquía constitucional, basada en la soberanía compartida del Rey y las Cortes, las dos instituciones sobre las que pivotaba la Constitución histórica o «interna» de España, anterior y superior al texto constitucional. Para él, en realidad, la prerrogativa regia era «el factor más importante del sistema constitucional» (1). De ahí las amplias competencias que la Constitución de 1876 atribuía a la Corona en la dirección política del Estado, aunque la formación y cese del Gobierno no debía obedecer nunca al capricho personal del Rey, sino a las demandas de la opinión pública y a los intereses de la nación y del mismo Trono, lo que exigía el turno entre los dos partidos dinásticos: el *Liberal*, dirigido por Sagasta, y el *Conservador*, a cuyo frente estuvo el propio Cánovas hasta su asesinato, en 1897.

2. LA CRÍTICA AL ESTADO DE LA RESTAURACIÓN

Tras el «desastre» de 1898 comenzaron a resquebrajarse las piezas básicas del sistema político canovista, como el turno de los partidos dinásticos, abriéndose una profunda crisis, que se cerrará —momentáneamente— en 1923, con el golpe de Estado de Primo de Rivera. Durante ese cuarto de siglo, los intelectuales y políticos más críticos con la Restauración defendieron un concepto de Estado sensiblemente distinto al que había defendido Cánovas. La lucha por reforzar el Estado de Derecho, por convertirlo además en un Estado democrático y social, descentralizado y acorde con un auténtico sistema parlamentario de gobierno, caracterizó el debate político desde 1898 a 1923. Veámoslo.

En el ámbito académico, el reforzamiento del Estado de derecho tuvo un firme valedor en Vicente Santamaría de Paredes, quien definirá al Estado como «la sociedad organizada para declarar el derecho de un modo supremo e inapelable, cumplirle en relación con todos los fines de la vida y hacerle cumplir con la coacción cuando no se realice voluntariamente» (2). Una de-

(1) *Diario de Sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados*, 8-IX-1877, pág. 3281.

(2) SANTAMARÍA DE PAREDES (1909): 88. Conviene recordar que, en 1888, Sagasta había encargado a Santamaría de Paredes la elaboración de la ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, que supuso sin duda un paso adelante en el fortalecimiento del Esta-

finición que, al resaltar más la coacción que la persuasión en el cumplimiento del derecho, se distanciaba de la ortodoxia krausista, en la que se situaba Adolfo González Posada, el autor que de forma más sistemática se ocupó del Estado durante la Restauración, sobre todo en su *Tratado de Derecho Político* (3). Posada concebía al Estado como una institución al servicio del derecho. Pero de un derecho que para serlo realmente debía partir del reconocimiento de los «derechos naturales del hombre» a la justicia y a la libertad, cuya protección era, precisamente, la principal razón de ser del Estado (4). En su lucha por el «Estado de derecho» —un concepto al que dedica un capítulo entero de su «Tratado»— Posada coincidía con Fernando de los Ríos, traductor en 1914 de la *Allgemeine Staatslehre* (1900) de Jellinek, a la que puso un Prólogo en el que exponía con suma claridad la evolución de la idea de Estado de derecho en la iuspublicística alemana (5).

Pero durante las dos primeras décadas del siglo xx, la defensa del Estado de derecho y, por tanto, de la supremacía del poder civil sobre el militar y el eclesiástico, no se hizo sólo desde los ámbitos académicos sino también desde los políticos, a los que, por cierto, Santamaría de Paredes, Posada y Fernando de los Ríos no permanecieron ajenos. Una ocasión muy oportuna para hacerlo se produjo en marzo de 1906 con la aprobación de la «Ley de Jurisdicciones», que además de recortar la libertad de expresión, suponía un grave atentado a la unidad jurisdiccional y por tanto una quiebra indudable del Estado de derecho. En la impugnación de esta ley coincidieron los nacionalistas catalanes, los republicanos Azcárate y Melquíades Álvarez, fundadores del *Partido Reformista* en 1913, y los socialistas. La oposición republicana y socialista, e incluso algunos miembros del *Partido Liberal*, convergieron también a la hora de exigir la reforma del artículo 11 de la Constitución, con el objeto de ampliar la libertad de conciencia y una más nítida separación de la Iglesia y del Estado. Aunque la reforma constitucional no se llevó

do de Derecho, sobre todo cuando, a partir de 1904, al frente de esa jurisdicción pasó a estar el Tribunal Supremo en vez del Consejo de Estado, lo que implicaba someter la actividad de la Administración al control de unos Tribunales independientes.

(3) Esta obra, publicada por vez primera entre 1893 y 1894, se reeditó en 1916, 1924, 1928 y 1935. Ya al comienzo del primer volumen, dedicado íntegramente a la «Teoría del Estado», señalaba Posada que «la determinación del concepto de Estado es el primer problema de la política», (1893): 17. Sobre el concepto de Estado en Posada, VARELA SUANZES-CARPEGNA (2000): 555-580.

(4) LAPORTA SANMIGUEL (1974); 90-99 y 177.

(5) DE LOS RÍOS (1978): VII-XLVI. Como recuerda Francisco Balaguer Callejón, Fernando de los Ríos permaneció siempre fiel a la idea de Estado de derecho, aunque vinculada de forma inescindible al principio democrático, BALAGUER CALLEJÓN (2000): 83.

a cabo, este objetivo se cumplió en parte durante el Gobierno Canalejas, que en 1910 aprobó la llamada «ley del Candado», que prohibía el establecimiento de nuevas órdenes religiosas sin la autorización del Ministerio de Gracia y Justicia.

La democratización del Estado liberal fue una reivindicación ampliamente compartida. A ella se sumaron incluso los más destacados representantes de los dos partidos dinásticos, que no podían permanecer al margen del ambiente regeneracionista que se respiraba en España desde el 98. Tanto Silvela y Maura, dentro del *Partido Conservador*, como Canalejas, dentro del *Liberal*, se mostraron partidarios de erradicar el caciquismo, lo que sólo en parte consiguió la ley electoral aprobada por el Gobierno Maura en 1907. Pero los que de forma más coherente y sistemática defendieron la democratización del Estado fueron los grupos republicanos, a quienes se debió en muy buena medida que el caciquismo desapareciese en los grandes centros urbanos. En la lucha por la democracia es preciso destacar a los intelectuales vinculados a la Institución Libre de Enseñanza, muchos de los cuales pasarían a engrosar las filas del *Partido Reformista*, en el que militarían también destacados representantes de la llamada «generación de 1914», como Ortega y Azaña, fundadores en 1913, junto a Fernando de los Ríos, de la «Liga de Acción política», cuyos miembros tenían el firme propósito de acabar con el sistema político creado por Cánovas, a quien Ortega acusó, en 1914, de ser un «profesor de corrupción» (6). En la transformación democrática del viejo Estado liberal insistió también la «Asamblea de Parlamentarios» de 1917, que no dudó en exigir el reconocimiento de la soberanía popular en la nueva Constitución que debía sustituir a la «doctrinaria» de 1876. Una exigencia que ratificó al año siguiente la «Carta Programática» del *Partido Reformista*, en la que se defendía «la extensión gradual de los derechos civiles, políticos y sociales a la mujer» (7). También el *PSOE*, con su brazo sindical, la *UGT*, va a desempeñar un relevante papel en la lucha por la democratización del Estado y de la sociedad, a diferencia del discurso antipolítico y, por tanto, antiestatal, del anarcosindicalismo. La lucha por la democracia —soberanía popular, sufragio universal, limpieza del proceso electoral— la plantearán los socialistas en el Parlamento —en el que estarán presentes desde 1910,

(6) ORTEGA Y GASSET, *Vieja y Nueva Política*, Conferencia dada en el Teatro de la Comedia de Madrid el 23 de marzo de 1914 (1983): I, 281. El pensador madrileño insistía aquí en que no era sólo el Estado español, mero «caparazón jurídico», el que estaba enfermo, sino «la raza, la sustancia nacional» (*ibidem*, I, 276), por lo que era preciso insuflarle nueva sabiduría liberal y democrática, de acuerdo con los nuevos vientos que soplaban en la Europa más culta y avanzada.

(7) ARTOLA (1977): II, 166.

año en el que ocupa un escaño Pablo Iglesias— en las Casas del Pueblo y en la prensa. Uno de los más destacados teóricos del socialismo democrático, Fernando de los Ríos, defenderá de manera incansable el entrelazamiento del Estado de derecho con la democracia. Así lo hará, por ejemplo, en el discurso inaugural del curso académico 1917-1918 de la Universidad de Granada, recogido y ampliado mucho más tarde con el título *La crisis actual de la democracia* (8).

Pero no bastaba con democratizar el Estado, era preciso «socializarlo», esto es, atribuirle nuevas funciones respecto de la sociedad y de la economía, en campos como la educación o la sanidad, para lo que era necesario, a su vez, dotarlo de nuevos y más robustos instrumentos jurídicos. En este empeño coincidían la mayor parte de los políticos e intelectuales españoles. Desde principios de siglo era una evidencia para casi todos que el Estado ya no podía definirse desde las premisas individualistas del liberalismo decimonónico más conservador, puesto en solfa por muy diversas corrientes de pensamiento procedentes de la Europa más avanzada desde la última década del siglo XIX y el fin de la Gran Guerra, como el llamado «socialismo de Cátedra alemán», el «nuevo liberalismo» inglés, y el «solidarismo» y «radicalismo» franceses. Corrientes todas ellas presente en las reflexiones de los krausistas españoles, partidarios de un reformismo social capaz de establecer un clima de «armonía» entre el capital y el trabajo, para lo que era indispensable la intervención del Estado en la sociedad y en la economía (9). Una intervención que también defendieron Silvela y Canalejas, impulsores del Instituto de Reformas Sociales, creado en 1903 como un organismo suprapartidario, cuya presidencia se confió a Azcárate, que contó con la estrecha colaboración de Posada y de Álvarez Buylla, vinculados al *Partido Reformista*, cuya «Carta Programática» (1918) abogaba por llevar a cabo desde los poderes públicos un conjunto de reformas sociales en beneficio de las clases más desfavorecidas (10). También Cambó se mostraba partidario en 1918 de un «intenso estatismo», sin ver en ello contradicción alguna con su ideario nacionalista (11). Ciertamente, el reforzamiento del Estado con el objeto primordial de asegurar los derechos sociales era una premisa básica que defendieron los socialistas, lo que en modo alguno suponía renunciar a la plena emancipación de la clase trabajadora y a la socialización de la propiedad, como recordaría Indalecio Prieto en el Congreso de los Diputados el 20 de noviembre

(8) DE LOS RÍOS (1974).

(9) SUÁREZ CORTINA (2000). 159.

(10) ARTOLA (1977): II, 167 y ss.

(11) GARCÍA NIETO *et al.* (1972), 46-48.

de 1918 (12). También Vázquez de Mella, en nombre del tradicionalismo, defendía un programa social, aunque desde una perspectiva medievalizante y romántica, común a Enrique Gil Robles, en quien es patente asimismo el influjo la «*Rerum Novarum*» de León XIII, base la doctrina social de la Iglesia católica, que influyó también en algún sector del *Partido Conservador*; germen de la posterior democracia cristiana española, así como en el nacionalismo vasco.

La descentralización del Estado fue otro de los objetivos que se propusieron los movimientos políticos e intelectuales más críticos con la Restauración. En este asunto desempeñó un indudable protagonismo el nacionalismo catalán, agrupado en 1901 en torno a la *Lliga Regionalista*. Los éxitos del catalanismo burgués fueron espectaculares, sobre todo merced a la plataforma electoral *Solidaritat Catalana*, que obtuvo un gran triunfo electoral en 1907. En 1914, bajo un Gobierno presidido por el conservador Dato, se vertebró la Mancomunidad de Cataluña, cuya presidencia ocupó Enric Prat de la Riba, aunque a la *Lliga* no le bastaba la mera descentralización administrativa, por lo que siguió reivindicando la autonomía regional. Cambó no dudaba en señalar en las Cortes de 1918 que la hora de implantarla en Cataluña había llegado ya (13). Y, en efecto, en 1919 se redactó un proyecto de Estatuto de Autonomía para Cataluña, que no prosperó debido a la hostilidad del Ejército, de la Corona y de buena parte de los políticos de los partidos dinásticos e incluso del *Partido Radical* de Lerroux. Aunque el nacionalismo catalán —a cuya izquierda iba creciendo una versión republicana y popular— fue el movimiento que de forma más activa cuestionó la organización territorial del Estado de la Restauración, desde otras premisas diferentes, etnicistas y clericales, nostálgicas de un supuesto paraíso foral perdido, lo hicieron también los nacionalistas vascos, agrupados desde 1895 en el *PNV*, fundado por Sabino Arana. Por su parte, en la primera Asamblea de *As Irmandades da Fala*, animadas por Antón Vilar Ponte, celebrada en 1918, los nacionalistas gallegos manifestaron su deseo de convertir a España en un Estado federal, alejándose, así, del regionalismo de Alfredo Brañas, próximo al carlis-

(12) Ese mismo año, Fernando de los Ríos sostenía en *El Sol* que el Estado, «desprovisto de su función autoritaria», estaba destinado a aparecer como «un órgano de gestión fundado en la administración de los servicios», DE LOS RÍOS (1974): 177. Si los liberales proclamaban su «socialismo», algunos socialistas no dejaban de proclamar su «liberalismo». Así, en una conferencia pronunciada en el Bilbao de 1921, Prieto se definía como un «socialista a fuer de liberal». «Es decir —añadía—, que yo no soy socialista más que por entender que el socialismo es la eficacia misma del liberalismo en su grado máximo y el sostén más eficaz que la libertad puede tener», PRIETO (1999): 46.

(13) GARCÍA NIETO *et al.* (1972), 46.

mo, bajo cuyo influjo seguían asimismo Vázquez de Mella y Víctor Pradera. Pero también los grupos republicanos federales se pronunciaron en contra del centralismo, al igual que el *Partido Reformista*, en este caso para defender la autonomía regional y municipal (14). Este objetivo, al que no se oponía el PSOE, en cuyo programa figuraba el objetivo de la «República Federal», se recogía en los «Acuerdos de Asamblea de Parlamentarios» —(1917)— en los que se hacía una especial mención a la «personalidad como región» de «Cataluña» y de las «provincias vascas» (15), así como en la Carta Programática del *Partido Reformista* (1918).

¿Pueden ser los liberales monárquicos? Así se titulaba el editorial de *El Imparcial* el 21 de octubre de 1909 (16). Ese mismo título ponía de relieve que la crisis que había abierto la *Semana Trágica* no era una crisis política más, que se saldó con la destitución de Maura por el rey, sino una crisis de régimen, que afectaba al propio Alfonso XIII, al que se exige democratizar la monarquía y aceptar las reglas de un auténtico sistema parlamentario de gobierno. Así lo hicieron los dos dirigentes principales del *Partido Reformista*, Azcárate y Melquíades Álvarez. Este último declaraba en 1913 que su flamante partido tenía como principal objetivo «servir la regeneración del país, con la monarquía, si el rey, como nosotros creemos, persigue el mismo objetivo...; contra la monarquía, si la Corona, por un egoísmo mal entendido, se divorciara del interés nacional...» (17). Al año siguiente, Ortega sostendrá la necesidad de «nacionalizar la monarquía», colocando por encima de ella, cuando menos, dos cosas: «la justicia y España» (18). Por su parte, los parlamentarios que en 1917 se reunieron ilegalmente en Asamblea exigieron se limitasen los poderes de la Corona, de acuerdo con lo que había establecido la Constitución de 1869. Pero ante el rechazo del monarca a estas pretensiones, el «accidentalismo» sobre la forma de gobierno comenzó a debilitarse y a ganar peso la alternativa republicana entre amplios sectores de las clases medias y desde luego entre la clase obrera. En 1920, Prieto denunciaba en las Cortes «el poder personal de la Corona» en la política española, «tan minucioso, tan activo y tan de-

(14) Melquíades Álvarez confesaría, en 1913, que su partido, el *Reformista*, no era un simple partido «descentralizador», sino «autonomista», «partidario de una autonomía compatible con la unidad nacional». ÁLVAREZ (2001): 171. *Vid.*, asimismo, SUÁREZ CORTINA (2004), 161 y ss.

(15) ARTOLA (1977): II, 160-1.

(16) SÁNCHEZ AGESTA (1984): 356.

(17) ÁLVAREZ (2001): 131.

(18) ORTEGA Y GASSET, *Vieja y Nueva Política* (1983): I, 292.

moledor», y advertía que ya no servían «los moldes del Estado español» ni los hombres que lo habían dirigido, pues todo estaba «gastado, carcomido y arruinado» (19).

3. LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO DURANTE LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA

La profunda crisis del régimen fundado por Cánovas —con el telón de fondo de una ininterrumpida agitación social desde la huelga general de 1917 y de la guerra de Marruecos, cuyo más trágico episodio se produjo en 1921 con el desastre de Annual— la intentó resolver en septiembre de 1923 el general Miguel Primo de Rivera, al que Alfonso XIII nombró presidente de un directorio militar. Aunque la Constitución de 1876 sólo se «suspendió», un nuevo Estado comenzó a articularse desde entonces, desprendiéndose del caparazón liberal del anterior. El Dictador, en efecto, disolvió las Cortes, los Ayuntamientos y las Diputaciones, además de destituir a los Gobernadores Civiles, que se sustituyeron por militares. Asimismo, se suspendió el Jurado y las garantías constitucionales, entre ellas las libertades de prensa, de reunión y de asociación. Con el propósito de consolidar un régimen que en principio Primo definió como «paréntesis de curación» (20), en 1924 se creó la *Unión Patriótica*. Único partido legalmente reconocido, pero que se concebía como una «Liga ciudadana», que, en palabras del propio Dictador, «empieza por abominar de las organizaciones y procedimientos políticos, que es tanto como decir caciquiles y que repudia los doctrinarismos, ficciones y compromisos de la política» (21).

En este lenguaje, y en realidad en la filosofía política que alumbró la Dictadura, se percibe el influjo de Costa, y en general del regeneracionismo, con sus crítica a los partidos y su apelación al «cirujano de hierro», así como los ecos del pensamiento político autoritario del siglo XIX, desde los «afrancesados» a Bravo Murillo, pasando por Balmes, partidario siempre de «me-

(19) PRIETO (1999): 35 y 37. En el plano doctrinal, la crisis del sistema político de la Restauración —y en especial de su falseado parlamentarismo— se pone de relieve en libros escritos por personalidades de muy diferente posición política, como el de Joaquín SÁNCHEZ DE TOCA: *La crisis de nuestro parlamentarismo* (1914); el de Adolfo PONS Y UMBERT: *La crisis del régimen parlamentario en España* (1921); y el de José SÁNCHEZ GUERRA, *La crisis del régimen parlamentario en España: la opinión de los partidos* (1923).

(20) GARCÍA NIETO *et al.* (1973): 18.

(21) ARTOLA (1977), II, 313.

nos políticas y más administración» (22), sin descontar, por supuesto, la influencia del fascismo italiano y de Maurras.

En el lema de esa «Liga ciudadana», «Patria, Religión, Monarquía», propuesto por el propio dictador, se resumía bien el tipo de Estado que postulaba la dictadura. Un Estado nacionalista, en el terreno político y en el económico, autoritario e intervencionista. Fruto del estrecho nacionalismo español del que hicieron gala los hombres de la Dictadura, en 1924 se disolvió la Mancomunidad de Cataluña y al año siguiente se aprobó un Estatuto Provincial. Dos medidas que no hacían sino reforzar el carácter centralista del Estado, pese al municipalismo del Estatuto Municipal del año anterior, redactado por Calvo Sotelo, antiguo maurista y sin duda el hombre más cualificado intelectualmente de la Dictadura. En 1925 el Directorio Militar se sustituyó por un Gobierno en su mayoría de civiles, presidido por el propio Dictador, con el que reaparecía el Consejo de Ministros como supremo órgano ejecutivo (23). En 1927 nacía una Asamblea Nacional, concebida como un mero órgano consultivo, que se elegía de acuerdo con unos criterios corporativos.

Esta Asamblea redactó dos años después un anteproyecto de Constitución en el que se diseñaba un Estado que, al reconocer los derechos civiles e incluso al introducir un control de constitucionalidad de las leyes, pretendía guiarse por las exigencias más reciente del Estado de derecho, lo que no era óbice para que proclamase abiertamente su carácter católico en los mismos términos que lo había hecho el tan polémico artículo 11 de la Constitución de 1876, cuya redacción pasaba intacta al también artículo 11 del anteproyecto. Este documento ampliaba el sufragio a la mujer y reconocía un conjunto de derechos sociales, que en parte se habían reconocido ya en el Código del Trabajo de 1926. En una original formulación de la soberanía, el artículo 4 del anteproyecto señalaba que «el Estado ejerce la soberanía, como órgano permanente representativo de la Nación», mientras que el artículo 6 añadía que «el sistema constitucional del Estado español responde al doble principio de diferenciación y coordinación de poderes». El anteproyecto vertebraba un Estado «políticamente unitario», cuya lengua oficial era exclusivamente el castellano (arts. 1 y 8). El «régimen de gobierno» que adoptaba ese Estado era «la Monarquía Constitucional» (art. 1), que se articulaba de una forma muy parecida a como lo había dispuesto la Constitución de 1876, pues, al fin y al cabo, los hombres de la dictadura concebían la monarquía como «clave esencial y básica en toda organización del Estado español», se-

(22) VARELA SUANZES-CARPEGNA (1988): LXXVII-LXXXVIII.

(23) De este Gobierno formaban parte José Calvo Sotelo, Eduardo Aunós, el conde de Guadalhorce, Yangüas Messía y el general Severiano Martínez Anido.

gún había sostenido Yanguas Messía en 1927 (24). Fieles a esta concepción canovista, el anteproyecto atribuía al rey la «función moderadora», propia de un Jefe de Estado, y el «poder ejecutivo», propio de un Jefe de Gobierno, además de conferirle la sanción de las leyes aprobadas por unas Cortes unicamerales (25).

La oposición a la dictadura —que en principio había contado con un amplio respaldo social, sobre todo entre las «masas neutras»— venía acompañada de manera inevitable de la oposición a Alfonso XIII, que la había auspiciado y arropado, e incluso a la monarquía *tout court*, como forma de Estado y de gobierno. Por eso, cuando en 1930, año en que Primo de Rivera fue sustituido por el general Berenguer, el apoyo a la dictadura había menguado de forma muy considerable, el desprestigio del nuevo régimen se extendió a la propia institución monárquica y a la persona que la encarnaba. Así lo puso de manifiesto Indalecio Prieto en una conferencia pronunciada ese año en el Ateneo de Madrid, en la que recordaba que, en el «momento político más crítico» que había vivido en España su generación, era preciso decir con toda claridad si estaba con el rey o contra el rey. Para él, desde luego, no había duda: era preciso «derribar la monarquía» y «abrir el palenque a la ciudadanía española (26). A finales de ese año Ortega publicará en *El Sol* un artículo demoledor, que concluía así: «¡Españoles, vuestro Estado no existe! ¡Reconstruidlo! *Delenda est Monarchia*» (27).

4. EL NUEVO ESTADO REPUBLICANO Y SUS DETRACTORES

Y para reconstruirlo los hombres que trajeron la República el 14 de abril de 1931 lo primero que hicieron fue afirmar la idea de Estado de derecho, vulnerada de manera flagrante por el monarca con su apoyo al golpe de Estado de 1923. No es casualidad que, al día siguiente de proclamarse la República, el Gobierno Provisional, presidido por el jurista Niceto Alcalá-Zamora, pese a obrar con «plenos poderes», aprobase un decreto en virtud del cual sometía su actividad «a normas jurídicas» (28), ni que ese mismo día aprobase otro decreto mediante el cual derogaba el Código Penal de 1928 —«por haber sido uno de los mayores desafueros dictatoriales, contrario a los prin-

(24) GARCÍA NIETO *et al.* (1973): 168.

(25) Sobre este anteproyecto, GARCÍA CANALES (1980).

(26) PRIETO (1999): 82-83.

(27) ORTEGA Y GASSET, *El error Berenguer*, «El Sol», 15 de noviembre de 1930 (1983): 11, 279.

(28) SEVILLA ANDRÉS (1969): II, 122.

«cípios básicos de cultura jurídica» (29)— y restablecía la vigencia del de 1870. El sometimiento del Estado al Derecho lo llevaron hasta sus últimas consecuencias los constituyentes de 1931 al subordinar la actividad de todos los poderes públicos, incluidas las Cortes, a la Constitución, que se concibe, así, siguiendo a Kelsen, como la norma jurídica suprema del Estado. Para garantizar esa supremacía, se creaba un Tribunal de Garantías Constitucionales, a quien correspondía controlar la adecuación de las leyes al texto constitucional y proteger los derechos individuales mediante el recurso de amparo. Fieles a la noción de Estado de derecho, de estirpe kantiana, los Constituyentes de 1931 proclamaron en la nueva Constitución que España renunciaba a la guerra como instrumento de política nacional así como el acatamiento del Estado español a las normas universales del derecho internacional.

Los Constituyentes, además, establecieron una radical separación entre el Estado y la Iglesia. El artículo tercero de la Constitución señalaba: «el Estado español no tiene religión oficial». En el debate de este precepto Fernando de los Ríos, expresando el sentir mayoritario de la conjunción republicano-socialista, sostuvo que el «carácter aconfesional del Estado» estaba «absolutamente justificado» por cuanto «el Estado ni por su naturaleza jurídica, ni por su finalidad, ni por el postulado que hemos admitido en España, la libertad de cultos, puede ni debe hacer otra cosa que declarar su carácter aconfesional» (30). Pero más que un Estado aconfesional, los constituyentes articularon un Estado laico, con un fuerte componente anticlerical, como se ponía de relieve sobre todo en el artículo 26 de la Constitución, que en el plazo de dos años obligaba a extinguir por ley el presupuesto del clero y facultaba a las Cortes a disolver la Compañía de Jesús e incautar todos sus bienes. En defensa de este artículo Manuel Azaña sostuvo la necesidad de implantar «el laicismo de Estado, con todas sus inevitables y rigurosas consecuencias», entre ellas la de impedir que la Iglesia siguiese gozando de los privilegios que le había respetado la monarquía y la Dictadura, sobre todo en materia de enseñanza, pues aunque era necesario «respetar la libertad de conciencia», era también imprescindible «poner a salvo la República y el Estado», amenazada por «la Iglesia de Roma» y, muy en particular, por los jesuitas (31). El artículo 27, por su parte, exigía la autorización previa de

(29) GARCÍA NIETO *et al.* (1974.^a): 223.

(30) «... Ante el dintel de la fe, de la creencia, de la emoción, del sentimiento —continuaba DE LOS RÍOS— el Estado no es que puede, es que debe mantenerse alejado y neutral; es decir, el Estado tiene que ser aconfesional». El texto de este discurso en DE LOS RÍOS (1974): 337-8.

(31) AZAÑA (2004): 115-119.

Gobierno para las manifestaciones públicas del culto y ordenaba la secularización de los cementerios. Todas estas medidas se desarrollaban en la Ley de Confesiones y Congregaciones Religiosas (1933), que transfería la propiedad de todos los bienes de la Iglesia Católica al Estado, «como personificación jurídica de la nación». La aprobación de una legislación tan contraria a los sentimientos de buena parte de la población era un grave error político (como denunciaron con lucidez Alcalá Zamora y Miguel Maura (32)), que además ponía de relieve que la mayoría de los republicanos, antes que liberales, eran jacobinos, prefiriendo la salud del Estado a las libertades individuales.

Los constituyentes de 1931 definieron a España como una «República democrática de trabajadores de toda clase», atribuyeron la soberanía al pueblo y reconocieron el derecho de sufragio activo y pasivo a las mujeres. En aras de la democracia, esta Constitución suprimía el Senado y reconocía, por vez primera en nuestra historia, el referéndum y la iniciativa legislativa popular. El Estado monárquico y dictatorial, daba paso, así, a un nuevo Estado democrático y republicano. Un Estado, además, con una decidida vocación social. Quizá en este punto más que en ningún otro, los constituyentes acogieron con mayor nitidez las tendencias constitucionales más vanguardistas de la época, encarnadas en la Constitución mexicana de 1917 y en la de Weimar, y se distanciaban netamente del constitucionalismo español y europeo del siglo XIX. El Capítulo II del Título III de la Constitución de 1931 (que llevaba el rótulo «Familia, Economía y Cultura»), consagraba una concepción intervencionista del Estado, al que se facultaba para «intervenir por ley la explotación y coordinación de industrias y empresas cuando así lo exigiere la nacionalización de la producción y los intereses de la economía nacional», como señalaba el artículo 44. Este precepto añadía que «toda la riqueza del país, sea quien fuere su dueño está subordinada a los intereses de la economía nacional» y que la propiedad privada podía «ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social» e incluso «ser socializada». De acuerdo con esta nueva concepción del Estado, acorde con los programas del liberalismo social y del socialismo democrático en los que se basó la filosofía política de los constituyentes republicanos, la Constitución, en sus artículos 43, 46 y 48, reconocía un conjunto de derechos económico-sociales, que se tra-

(32) Por supuesto, aquellos otros católicos más tibiamente republicanos convirtieron esta legislación laicista —muy en particular el artículo 26 de la Constitución, el más polémico de todos— en la punta de lanza contra la nueva Norma Fundamental. Ya en el debate de este precepto, José María Gil Robles, en nombre de la *CEDA*, había advertido que su partido no podía «aceptar este proyecto de Constitución» y que, «dentro de la legalidad» se opondría a él con firmeza una vez fuese aprobado. DE MEER (1978): 139-140.

ducían en una serie de prestaciones a cargo del Estado en el ámbito de la salud, la educación y el derecho laboral.

El Estado que edificaron los constituyentes republicanos se definía en el artículo primero de la Constitución como un «Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones». Con el concepto de «Estado integral», tomado de Hugo Preuss, de Rudolf Smend y de Hermann Heller (33), los constituyentes quisieron huir tanto del Estado unitario como del federalismo pimagalliano, fórmulas ambas que consideraban caducas.

«Queremos establecer un gran Estado integral —decía Jiménez de Asúa en la presentación del proyecto constitucional— en el que son compatibles, junto a la gran España, las regiones, y haciendo posible en ese sistema integral que cada una de las regiones reciba la autonomía que merece por su grado de cultura y progreso» (34).

De acuerdo con este «Estado integral», la Constitución de 1931 permitía acceder al autogobierno regional a aquellas provincias cuya voluntad autonómica quedase demostrada tras superar determinados requisitos. La norma constitucional distinguía entre las materias exclusivas del Estado, las materias sobre las que éste legislaba pero cuya legislación podían ejecutar las regiones autónomas, las materias exclusivas de éstas y, en fin, las restantes materias, que en principio se reputaban del Estado, aunque éste podría transferirlas mediante ley. Sólo Cataluña, el País Vasco y Galicia llegaron a aprobar sus Estatutos de Autonomía, siendo la primera la única que antes de la fatídica fecha del 18 de julio de 1936 pudo poner en planta sus instituciones autonómicas: Parlamento, Presidente de la Generalidad y Consejo Ejecutivo.

La forma de gobierno del nuevo Estado republicano estaba en consonancia con el «parlamentarismo racionalizado» de entreguerras, según la expresión que había empleado Mirkin-Guetzevicht en 1928 (35), en virtud del cual la Constitución de 1931 regulaba de forma detallada los mecanismos destinados a exigir por parte de las Cortes la responsabilidad del Gobierno, tanto la penal como la política, como el voto de censura, del que se ocupaba el artículo 64 de la Constitución. Por su parte, el artículo 75 señalaba que el Presidente de la República —elegido por un sistema semiindirecto— debía separar a los Ministros si las Cortes les negaban de modo explícito su confianza. Se trataba, pues, de un «voto de desconfianza», que en la práctica sustituyó —y anuló— el voto de censura prevista en el artículo 64. Así, en

(33) TOMÁS Y VALIENTE (1989): 185.

(34) SEVILLA ANDRÉS (1969): II, 207.

(35) En su influyente libro *Nouvelles tendances du Droit Constitutionnel*, que traduciría al español en 1934 Sabino Álvarez-Gendín para la madrileña editorial Reus.

efecto, el 3 de octubre de 1933, Alcalá-Zamora se vio obligado a destituir al primer Ministro Lerroux como consecuencia de un «voto de desconfianza» interpuesto por las Cortes a tenor del artículo 75, y no mediante un voto de censura previsto en el artículo 64. Se trató, en todo caso, de la única caída gubernamental por medios parlamentarios. Las demás crisis ministeriales se produjeron por discrepancias entre el Jefe del Estado y el Presidente del Gobierno, cuyas competencias no delimitaba muy correctamente la Constitución —como ocurría con la facultad de disolver las Cortes— o bien por disensiones internas de los partidos que formaron las sucesivas coaliciones ministeriales. Unas disensiones que venían propiciadas en no pequeña medida por la extrema atomización del sistema de partidos imperante durante la II República.

El Estado que se puso en planta durante esta época no satisfizo a las fuerzas políticas más revolucionarias —comunistas, tanto estalinistas como trotskistas, anarquistas e incluso el sector más izquierdista del *PSOE*— que veían en él una «democracia burguesa», sobre todo a partir del acceso al Gobierno, en 1933, de la *CEDA* y del *Partido Radical* de Lerroux. Un cambio político que alentó la insurrección asturiana de 1934 y la proclamación del *Estat Catalá* en Barcelona. «Por el sendero de la democracia burguesa —señalaba, en 1934, Largo Caballero, el “Lenin español”— la clase obrera nunca podrá llegar a la plenitud del poder... Nuestras ilusiones republicanas del 14 de abril se han desvanecido» (36). Esa «democracia burguesa» era preciso destruirla, como pensaban los anarquistas, o sustituirla por una nueva democracia proletaria, de acuerdo con las enseñanzas de Marx y las lecciones suministradas por la Unión Soviética. Tesis por las que se inclinaban los comunistas y los socialistas de izquierda y que irán ganando posiciones tras la rebelión militar de 1936: «al proletariado se le sirve trabajando por la democracia proletaria, contra la democracia a secas, que es la democracia burguesa», dirá el periódico largocaballerista «Claridad» el 14 de julio de 1935 (37).

Naturalmente, el nuevo Estado republicano tampoco podía agradar a la extrema derecha, que lo calificó de «corrupto y bárbaro» (Ramiro de Maeztu), de «descreído y escéptico» (José Antonio Primo de Rivera), de «artificial y antinacional» (Ledesma Ramos), de «egoísta y burgués» (José Calvo Sotelo) (38). Para la extrema derecha había que sustituir el Estado republica-

(36) GARCÍA SANTOS (1980): 308.

(37) GARCÍA SANTOS (1980): 309. En enero del año siguiente, Largo Caballero dirá en *El Socialista*: «nosotros, los trabajadores, entendemos que la República burguesa hay que transformarla en una República socialista», *ibidem*, 397.

(38) REBOLLO TORIO (1975): 54-55.

no por otro bien distinto, que era preciso crear de nuevo o, para decirlo con los términos de Ledesma Ramos, «conquistarlo». De ahí que Ledesma titularse el periódico de las JONS por él fundado con el expresivo *La Conquista del Estado*. Una conquista que exigía previamente la destrucción violenta de la República, mediante una insurrección popular o un golpe de Estado (39). Ahora bien, ¿cómo debía ser para la extrema derecha el Estado que sustituyese al republicano? Pues en las antípodas del que vertebraba la Constitución de 1931. Frente al Estado democrático-liberal, basado en pluralismo de partidos, José Antonio Primo de Rivera, en una fórmula llamada a tener gran influjo posterior, abogaba, en 1933, por un Estado «asentado sobre las auténticas realidades vitales: la familia, el municipio, el gremio o sindicato» (40). El Estado del futuro debía ser, además, uniforme, y no sólo unitario, opuesto al reconocimiento jurídico de las regiones, al entender que tal reconocimiento era la antesala de la destrucción de la unidad de España. Más que un nuevo Estado se pretendía un «Estado Nuevo», como subrayaría Onésimo Redondo en 1933, concebido como «instrumento político para forjar y mantener la España grande, libre y única a cuya conquista vamos» (41). Dos años más tarde, Calvo Sotelo insistía en que el futuro Estado debía ser católico y «capaz de defender la civilización cristiana» (42).

En el Manifiesto que el Bloque Nacional dio a conocer en *El Pensamiento Navarro*, el 8 de diciembre de 1934, poco después de la revolución de octubre —«que ha sacudido nuestras fibras más sensibles con el ramalazo de su barbarie»— se hacía patente con gran claridad el tipo de Estado que defendía una buena parte de la extrema derecha española (*Renovación Española*, la *Comunión Tradicionalista*, el *Partido Nacionalista Español*). En ese Estado, fundado «sobre el deber tanto como sobre el derecho», el ejército debía convertirse en «la columna vertebral de la patria». Se trataba de un Estado confesional, que debía restablecer «la concordia moral del Estado con la Iglesia» y reconocer el «hecho católico» como «factor determinante y decisivo en la formación de nuestra nacionalidad». Un Estado social, que encuadrase «la vida económica en corporaciones profesionales», facilitase «el acceso del proletariado a la propiedad» e imbuyese en «patronos, obreros y técnicos la conciencia de que sirven un supremo interés nacional que integra los parciales de clases». Un Estado centralizado, que defendiese «a vida o muerte» y exaltase de forma «frenética» «la unidad española, que la Monar-

(39) REBOLLO TORIO (1975): 54.

(40) REBOLLO TORIO (1975): 57.

(41) REBOLLO TORIO (1975): 58.

(42) REBOLLO TORIO (1975): 56.

quía y el pueblo labraron juntos a lo largo de quince siglos». Un Estado, en fin, monárquico, aunque «el problema de la forma de gobierno» no se considerase entonces «sustantivo». En definitiva, se trataba de un Estado opuesto de manera radical al que, «nacido con la Revolución francesa, sirve de soporte a las actuales instituciones, que, como Cánovas dijera, nos arrastra al comunismo», es decir, al liberal democrático, «fundado en el sufragio universal inorgánico» (43).

5. LOS RASGOS BÁSICOS DEL ESTADO FRANQUISTA

El alzamiento militar de 17 de julio de 1936 partió al Estado español en dos: el republicano, fiel a la Constitución de 1931, y el que comenzaron a vertebrar los alzados a partir de una Junta de Defensa Nacional, que se constituyó el 24 de julio de ese año con el objeto de asumir «todos los poderes del Estado» y de «representar legítimamente al País ante las Potencias extranjeras» (44). El 29 de septiembre, esa Junta, presidida por el general Cabanellas, nombró al general Franco «Jefe del Gobierno del Estado español», a quien atribuía «todos los poderes del nuevo Estado». Los rasgos principales que caracterizaron ese Estado —que la Ley Orgánica del Estado (LOE) definirá en 1967 como la «suprema institución de la comunidad nacional»— eran los cinco siguientes.

En primer lugar, se trataba de un Estado totalitario, basado en la legitimidad carismática de Franco, al que las leyes de 30 de enero de 1938 y de 8 agosto de 1939 atribuían la suprema potestad estatal, incluido el poder constituyente, declarándole solamente responsable «ante Dios y ante la Historia». Por su parte, la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado (1947) (LSJE), atribuía con carácter vitalicio esa Jefatura a Franco, «Caudillo de España y de la Cruzada». Ese Estado totalitario, cuyos fundamentos trató de definir Javier Conde en *Contribución a la Teoría del Caudillaje* (1942), se fue transformando lentamente desde 1945 en un Estado autoritario. De la

(43) Un Estado capaz de hacer frente a «toda ponzoña marxista y separatista», fiel al sentimiento nacional genuino, «secuestrado por una Constitución antiespañola en espíritu y letra», e inspirado en los principios de «unidad, continuidad, jerarquía, competencia, corporación y espiritualidad». Firmaban este Manifiesto, entre otros, el Duque de Alba, el Doctor Albiñana, Juan Antonio Ansaldo, José María de Areilza, Eduardo Aunós, Jacinto Benavente, José Calvo Sotelo, Antonio Goicoechea, César González Ruano, Ramiro de Maeztu, José María Pemán, Víctor Pradera, Carlos Ruiz del Castillo, Pedro Sainz Rodríguez y José Yanguas Messía. Su texto en GARCÍA NIETO *et al.* (1974.^a): II, 168-175.

(44) SEVILLA ANDRÉS (1969): II, 337.

misma manera que el fascismo, inspirado en la Italia de Mussolini y en menor medida en el nacional-socialismo alemán, y el integrismo católico, que hundía sus raíces en el tradicionalismo antiliberal español y en los postulados de Maurras (45), fue cediendo paso a una ideología tecnocrático-autoritaria, presente ya en la dictadura de Primo, como se ha visto, que tuvo su época dorada durante los años sesenta y primeros setenta: la de los Planes de Desarrollo y de las reformas administrativas. A esta ideología se aferraron hombres vinculados al *Opus Dei*, como López Rodó, principal inspirador de la LOE —algunos de cuyos principios habían cristalizado ya en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (1957)— y otros ajenos a ese grupo religioso, como Fraga Iribarne, impulsor de la Ley de Prensa de 1966, y Gonzalo Fernández de la Mora, quizá el más agudo intelectual franquista, autor de *El Crepúsculo de las Ideologías* (1965) y de *El Estado de obras* (1977).

Pero más allá de estos cambios doctrinales, el Estado franquista no fue nunca un Estado de derecho, por más que a partir de la LOE se insistiese que era un «Estado de leyes», dotado incluso de una auténtica Constitución, compuesta por las siete Leyes Fundamentales aprobadas desde 1938 a 1967, como sostendría Rodrigo Fernández Carvajal en *La Constitución Española* (1969). Aunque la LOE acentuó la «coordinación de funciones» entre los diversos órganos estatales, mantuvo incólume el principio de «unidad de poder» en torno al «Caudillo», «representante supremo de la nación», además de confirmar la vigencia de las mencionadas leyes de 1938 y 1939 hasta que se cumpliesen «las previsiones sucesorias» (46).

A todo lo anterior debe añadirse que el Estado articulado por Franco reforzó sobremanera la posición del Ejército, artífice del *Alzamiento*, y de la Iglesia Católica, que, con algunas excepciones, sobre todo en el País Vasco y Cataluña, lo apoyó desde el principio (47). Ambas instituciones —mucho

(45) Con el integrismo católico se identificaban tanto los intelectuales que procedían de *Renovación Española* (Pemán, Pemartín, Sainz Rodríguez) como los que procedían de la *CEDA* (Serrano Suñer, Ibáñez Martín, Martín Artajo). JULIÁ (2004): 285.

(46) De acuerdo con el artículo 6.º de la LOE, el Jefe del Estado era «el representante supremo de la Nación» y la personificación de la soberanía nacional. El problema de la soberanía en el ordenamiento franquista se planteaba, así, al menos desde la entrada en vigor de la LOE, desde unos esquemas próximos al principio monárquico (FERNÁNDEZ CARVAJAL 1969, X), aunque, en rigor, si la legitimidad del régimen, como queda dicho, no era «racional», tampoco puede calificarse de «tradicional», sino ante todo «carismática», al haberse insertado en la doctrina del caudillaje, ajena a las monarquías limitadas europeas —sobre todo alemanas— del siglo XIX, en donde tiene su anclaje histórico el principio monárquico.

(47) Baste recordar la muy ilustrativa *Carta colectiva del episcopado español sobre la guerra* (1937), en la que se bautiza a la guerra civil como «Cruzada».

más que el partido único, del que luego se hablará— se convirtieron en los dos grandes pilares del nuevo Régimen, lo que suponía una notable diferencia respecto del nacional-socialismo alemán y del fascismo italiano. Si el Ejército, incluida la jurisdicción militar, gozó de una notable autonomía dentro del Estado, la Iglesia, en el marco de un Estado que se definía a sí mismo como católico en el Fuero de los Españoles (1945) y en la LSJE, gozó de notables privilegios políticos y fiscales, además de otorgársele un papel muy relevante en el sistema educativo. A la jurisdicción eclesiástica se le reconoció incluso amplias competencias en materia de derecho matrimonial. Privilegios que se plasmaron en el Concordato de 1953, a cambio del apoyo de Pío XII, que resultó de gran importancia para el reconocimiento internacional del Régimen. La Ley de Principios del Movimiento Nacional (1958) (LPMN) volvió a proclamar con toda rotundidad el carácter confesional del Estado cuando señalaba que «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 inspirará su legislación». Ciertamente que después del Concilio Vaticano II, impulsado por Juan XXIII en 1963, las relaciones entre la Iglesia y el Estado no estuvieron exentas de conflictos, pero la confesionalidad católica de éste no se puso nunca en entredicho. A resultas de todo ello, el nuevo Estado —incluso cuando durante los años sesenta comenzó aflojar su brutal carácter represivo— se basó en una concepción radicalmente antiliberal de la política y la sociedad, que condujo a identificar el «Estado» con el de «Régimen» —una identificación conceptual patente en la doctrina jurisprudencial española (48)— esto es, la suprema organización jurídico-política de la nación, con los principios ideológicos que inspiraron el «Movimiento Nacional», lo que impidió reconocer el pluralismo (político, religioso, lingüístico) de esa nación y, por tanto, la libertad individual de sus ciudadanos, en aras del sacrosanto principio de Unidad.

En segundo lugar, el Estado que articularon los vencedores de la guerra civil se caracterizaba por su organicismo a la hora de concebir el sufragio y la representación política. A la democracia liberal, los teóricos franquistas opusieron la «democracia orgánica», desde la que se articuló un sistema representativo basado en tres «entidades naturales»: la familia, el municipio y el sindicato, con la tajante prohibición de los partidos políticos. Esta concepción organicista determinó la naturaleza, composición y funciones que se atribuyeron a las Cortes en su primera ley reguladora (1942), que las definía como «órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del

(48) BASTIDA FREIJEDO (1986).

Estado», destinado a propiciar «el contraste de pareceres dentro de la unidad del Régimen» y a la «preparación y elaboración» de las leyes aprobadas por el Jefe del Estado. El papel de las Cortes se reforzó tras la aprobación de la LOE en 1967, pero sin que perdiesen nunca su inicial carácter organicista, en el que es patente el influjo del fundador de la Falange, pero también el de Vázquez de Mella (49). En esta democracia orgánica y corporativa se reconocía la existencia de un solo partido: *FET y de las JONS*, unificado por Franco, su Jefe máximo, el 19 de abril de 1937, con el objeto de reunir «todas las fuerzas nacionales al servicio del Estado» (50). Los estatutos de este partido lo definirán poco después como «Movimiento nacional «y «base del Estado español» (51). Por su parte, el Preámbulo de la LPMN definirá al Movimiento Nacional como «comunidad de los españoles en los ideales que dieron vida a la Cruzada».

En tercer lugar, el Estado franquista tuvo un marcado carácter social, con la que consiguió atraerse a un sector de la clase trabajadora. Ese carácter social, en buena medida deudor del corporativismo falangista y de la doctrina social de la Iglesia Católica, se puso ya de relieve en el Fuero del Trabajo (1938), inspirado en la fascista *Carta del Lavoro* (1927) y en el que se reconocían algunos derechos de carácter social, que se intentaron hacer efectivos a través de una variada legislación y mediante organismos como el Instituto Nacional de Previsión, el Instituto Social de la Marina, el Instituto Nacional de la Seguridad Social, las Magistraturas de Trabajo y el Ministerio de la Vivienda. Por otro lado, frente a los sindicatos horizontales del pasado, inspirados en el marxismo o en el anarquismo, denostados ahora por sembrar el odio y la lucha de clases, el franquismo vertebró unos sindicatos verticales, incorporados al aparato del Estado a través de la Organización Sindical, que agrupaban a patronos y a obreros (a «productores») de un mismo sector de la producción. En consonancia con este carácter social, el Estado franquista fue también un Estado interventor, creador de organismos como el Instituto Nacional de Industria, aunque a partir del reconocimiento de la propiedad privada como «fuente fecunda de la vida económica de la nación», como establecía el Fuero del Trabajo.

(49) Como reconocería el ministro de Justicia Antonio Iturmendi en su *En torno a la doctrina de la soberanía social en Vázquez de Mella* (1962).

(50) SEVILLA ANDRÉS (1969): II, 379.

(51) Que asumía la tarea de «devolver a España el sentido profundo de su indestructible unidad de destino y la fe resuelta de su misión católica e imperial», bajo la dirección del «Caudillo o Jefe Nacional del Movimiento», «autor de la Era Histórica donde España adquiere las posibilidades de realizar su destino» y responsable «ante Dios y ante la Historia», GARCÍA NIETO *et al.* (1974B) 304-5 y 315.

En cuarto lugar, el Estado franquista era un Estado nacionalista, que concebía a España como una «unidad de destino en lo universal». Un concepto tomado del segundo de los «26 puntos» de la Falange, «norma programática del Estado», y que se plasmó en el artículo primero de la LPMN. Esta idea de España se concretó jurídicamente en un Estado extremadamente centralista, cuyo primer «fin fundamental», como señalaba la LOE, era defender «la unidad entre los hombres y entre las tierras de España» y la «integridad» de la Nación. Este Estado, desconocedor de la región como entidad jurídica, negaba incluso la autonomía administrativa de las provincias y municipios. A los Gobernadores Civiles, que eran a la vez los Jefes Provinciales del Movimiento, y a los Presidentes de las Diputaciones los nombraba el poder ejecutivo, al igual que a los Alcaldes, así como a los Rectores de Universidad. En este punto, el nuevo régimen no sólo se separaba del «Estado integral» republicano, sino incluso del regionalismo fuerista defendido por el carlismo, aunque como concesión a esa corriente, que había jugado un papel relevante en el «Alzamiento» del 36, se reconoció el carácter foral de las Diputaciones de Navarra y Álava.

En quinto y último lugar, la LSJE, aprobada ante el temor de una supuesta restauración de la monarquía liberal por parte de los partidarios de Don Juan, después de definir al Estado español como «católico, social y representativo», añadía que «de acuerdo con su tradición histórica, se constituye en reino» (artículo 1.º). Esta ley instituía un «Consejo de Regencia», que debía actuar cuando vacase la Jefatura del Estado, y un «Consejo del Reino», concebido como el más alto órgano consultivo del Estado. Por su parte, la LPMN señalaba que la «forma política» del Nuevo Estado era la «Monarquía tradicional, católica, social y representativa». Pero desde que, en septiembre de 1936, Franco fue nombrado «Jefe del Gobierno del Estado Español», hasta su muerte, la Jefatura del Estado estuvo en sus manos y también la de Gobierno, hasta que ésta se separó de aquélla en junio de 1973. El Estado puesto en pie por Franco era, pues, formalmente monárquico, pero sin monarca. Franco no tuvo nunca intención alguna de transferir su poder a nadie. Tampoco a Don Juan, hijo de Alfonso XIII, con quien mantuvo unas tensas relaciones, sobre todo desde que éste, exiliado en Portugal, tratase de aglutinar a un sector de la oposición con el propósito de instaurar una monarquía democrática y de convertirse en rey de todos los españoles, como expuso en el llamado Manifiesto de Lausanne (1945). Un propósito que muchos años después llevaría a cabo su hijo, a quien las Cortes, a propuesta de Franco, proclamaron sucesor, a título de Rey, en la Jefatura del Estado el 20 de junio de 1969, de acuerdo con las Leyes Fundamentales del Régimen, que exigían —entre otros requisitos que configuraban una especie de amplísimo

Ius ad Officium (52)— que el futuro Rey profesase la religión católica y jurase los Principios del Movimiento Nacional. Dentro de esa monarquía sin monarca y de acuerdo con el principio de «unidad de poder y coordinación de funciones», en el que descansaba el «sistema institucional del Estado español», según la LOE, Franco, además de su decisiva participación en la función legislativa y en la constituyente, de convocar referenda y de dirigir la política civil y militar, nombraba y destituía libremente a sus ministros, que sólo eran responsables políticamente ante él. La LOE disponía, en cambio, que el Presidente del Gobierno, debía ser nombrado por el Jefe del Estado dentro de una terna propuesta por el Consejo del Reino, quien debía pronunciarse también sobre su ulterior destitución. No obstante, como queda dicho, la Presidencia del Gobierno (y por tanto sus competencias anexas, como la de nombrar y destituir a los ministros) se mantuvo unida a la Jefatura del Estado hasta junio de 1973, fecha en que Franco las separó con el objeto de nombrar Presidente de Gobierno al almirante Carrero Blanco y, tras el asesinato de éste, en diciembre de ese año, a Arias Navarro. Pero, en realidad, ni el Consejo del Reino ni las demás instituciones creadas por el Régimen, como las Cortes, la Presidencia del Gobierno, el Consejo de Ministros y el Consejo Nacional del Movimiento, supusieron una limitación efectiva de los poderes del Jefe del Estado, piedra angular de un Régimen unido de forma inextricable a la persona de Franco, que no dejó de ser considerado a lo largo de su mandato un Caudillo vencedor de una Guerra Civil que dividió a los españoles —no sólo a su Estado— en dos bandos que sólo pudieron reconciliarse tras la muerte de Franco, el 20 de noviembre de 1975.

6. EL ESTADO DESDE LA APROBACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978 HASTA LA ACTUALIDAD

Esta muerte, en efecto, hizo posible la transición de la larga dictadura a la democracia. En junio de 1976, el Rey Juan Carlos I utilizó las amplias competencias que el ordenamiento jurídico le atribuía para impulsar un profundo cambio político, cuya meta final era la vertebración de un Estado similar al de los países del resto de la Europa occidental. El nombramiento de Adolfo Suárez como Presidente del Gobierno, en sustitución de Arias Navarro, fue un paso decisivo. En la Ley para la Reforma Política, diseñada por Torcuato Fernández Miranda, se sentaban algunos de los principios básicos que habrían de caracterizar al futuro Estado español. Esta ley, en efecto, edi-

(52) FERNÁNDEZ CARVAJAL (1969): 45.

ficaba un Estado democrático de derecho —«La democracia, en el Estado español— decía su artículo primero —se basa en la supremacía de la ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo»— y una jefatura monárquica de Estado, aunque al rey le atribuyese unas competencias impropias de una monarquía democrática, como el nombramiento de hasta la quinta parte de los senadores y del Presidente de las Cortes o la posibilidad de convocar referendums. La Ley para la Reforma Política, luego de ser aprobada por las Cortes, fue refrendada por el cuerpo electoral en diciembre de 1976. En junio de 1977 se celebraron las primeras elecciones democráticas desde 1936, de las que salieron unas Cortes que aprobaron una Constitución, refrendada por el pueblo español en diciembre de 1978, que ponía en planta un Estado inspirado en unos valores y principios opuestos a los que habían servido de soporte a la larga dictadura franquista.

Si el artículo 1,1 de esta Constitución define al Estado español como «Estado democrático y social de derecho», el 2, sin precedentes en nuestra historia ni en el derecho comparado, sienta las bases de lo que se conocería más adelante como «Estado autonómico», al señalar 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». Por su parte, el apartado tercero del artículo 1 señala que «la forma política del Estado español es la “monarquía parlamentaria”». El Estado español diseñado por los constituyentes de 1978 se configura, así, como un Estado de derecho, como un Estado democrático, como un Estado social, como un Estado autonómico y como una monarquía parlamentaria. Conviene extenderse un tanto sobre cada uno de estos cinco rasgos.

La definición del Estado español como Estado de derecho se explica en parte por el prestigio de esa noción entre la doctrina española más crítica con el régimen franquista (53), sin olvidar que había sido recogido antes en la Ley Fundamental de Bonn (1949), de tanta influencia sobre los constituyentes españoles de 1978. Ambas circunstancias contribuyeron a incorporarla a la nueva Constitución, cuyo Preámbulo expresa ya la voluntad de la nación española de «consolidar un Estado de derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular». Los constituyentes de 1978 plasmaron el principio de legalidad, núcleo del Estado de Derecho, en diversos preceptos del texto constitucional, entre ellos el noveno, cuyo primer

(53) Entre la que cabe destacar a Elías DÍAZ, autor de un influyente libro titulado *Estado de Derecho y Sociedad Democrática* (1966), reeditado en numerosas ocasiones.

apartado proclama que los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, lo que supone reafirmar la supremacía del texto constitucional dentro del conjunto de ese ordenamiento, mientras que el apartado tercero garantiza otros principios consustanciales al Estado de derecho, como la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, así como la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Los Constituyentes de 1978 estimaron oportuno concretar el principio de legalidad en el ámbito penal y fiscal, así como vincularlo a cada uno de los poderes del Estado, incluidas las Cortes, cuya potestad legislativa debe adecuarse a lo dispuesto en la Constitución, que deroga la legalidad anterior que la contradiga y permite al Tribunal Constitucional anular la legalidad posterior contraria a ella. La Constitución, además, consagra el control jurisdiccional de las Administraciones Públicas y concibe al Poder judicial como un auténtico Poder y no como una mera Administración de Justicia. Como un Poder compuesto por jueces y tribunales independientes, inamovibles y responsables, a quienes corresponde en exclusiva juzgar y ejecutar lo juzgado, a partir del principio de unidad jurisdiccional, «base de la organización y funcionamiento de los Tribunales», de tal modo que la jurisdicción militar se reduce al «ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio, de acuerdo con los principios de la Constitución». Por último, los constituyentes de 1978 reconocieron un amplísimo catálogo de derechos, entre ellos, el de libertad religiosa, de acuerdo con la aconfesionalidad del nuevo Estado, reconocida en el artículo 16 de la Constitución, cuyo apartado tercero afirma que «ninguna religión tendrá carácter estatal», lo que no obsta para que los «poderes públicos» —que es un concepto que utiliza con mucha frecuencia la Constitución del 78 como sinónimo de Estado—, a diferencia de lo que había ocurrido durante la II República, se comprometan a tener «en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española» y a mantener «las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones».

De acuerdo con el principio democrático, los constituyentes de 1978 proclamaron en el artículo 1,2, de la Constitución que «la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado». Una declaración que tanto la doctrina (Elías Díaz, Solé Tura, García de Enterría, por ejemplo) como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional han considerado la base del ordenamiento jurídico-político español (54). En

(54) VARELA SUANZES-CARPEGNA (1992): 89-90.

coherencia, asimismo, con el principio democrático, la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad del Estado se considera un derecho fundamental, reconocido en el artículo 23 de la Constitución. Esa participación puede ser directa —a través de la iniciativa legislativa popular, del referéndum, del plebiscito, de la Acción Popular, del Jurado y de los Tribunales consuetudinarios y tradicionales— o por medio de representantes libremente elegidos por sufragio universal. La Constitución vincula estrechamente la representación a los partidos políticos, que el artículo 6 define como «instrumento fundamental para la participación política». El protagonismo de los partidos políticos se refuerza en la Ley electoral de 1985, que consagra un sistema de listas cerradas y bloqueadas. Los Reglamentos del Congreso y del Senado alzapriman también la subordinación de los Diputados y Senadores al Grupo Parlamentario al que pertenecen. Junto a la soberanía popular y a la participación ciudadana, el constituyente de 1978 ha deducido del principio democrático otra premisa de enorme importancia: el pluralismo. En realidad, los Constituyentes de 1978 —a diferencia de lo que había ocurrido en buena medida con los de 1931, inspirados por ideologías holistas, como el jacobinismo y el marxismo— concibieron el Estado democrático no sólo como el gobierno de la mayoría, sino también como el respeto de las minorías. El pluralismo es un valor superior del ordenamiento jurídico español nacido en 1978, junto a la libertad, la justicia y la igualdad, como proclama el artículo 1,1 de la Constitución. A la vez, el pluralismo se plasma en un conjunto de derechos fundamentales, con los que se pretende garantizar la pluralidad religiosa y política de la sociedad española. Por último, la Constitución reconoce y garantiza también, en su Preámbulo y en sus artículos 2, 3 y 4, lo que puede denominarse el pluralismo nacional, cultural y lingüístico de los pueblos que componen España.

El Estado social es el tercer rasgo del Estado construido por los Constituyentes de 1978. Aunque muy poco después comenzaría a ponerse en cuestión en otras partes de Europa, sobre todo en la Gran Bretaña, el carácter social del Estado era una premisa incuestionable para la mayoría de los que elaboraron la nueva Constitución española, como lo había sido desde comienzos de siglo para buena parte de los políticos españoles. No sólo la izquierda (*PSOE* y *PCE*), en la que el marxismo era todavía muy potente, aspiraba a crear un sólido Estado social, sino también la derecha (*AP*, *UCD*, *PNV* y *CiU*), en la que el componente democristiano era patente, aunque discrepase sobre el alcance de este tipo de Estado. Haciéndose eco de esa común aspiración, el Preámbulo de la Constitución del 78 —que recuerda al de la Constitución de Weimar— atribuye a la nación Española la voluntad de construir, a través de la Norma Fundamental, un «orden económico y social

justo» y de «promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida». Dos artículos muy expresivos precisan esta declaración: el mencionado 1,1, que define a España como un «Estado democrático y social de derecho», y el 9,2, en virtud del cual «corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas». La idea del Estado social se manifiesta también en el artículo 10,1, que consagra la dignidad de la persona como fundamento del orden político y social. Amparándose en estos preceptos —sobre todo en el 9,2— el Tribunal Constitucional ha justificado las medidas de discriminación positiva adoptadas por los poderes públicos a favor de las clases sociales más desfavorecidas, lo que supone ir más allá del principio de igualdad ante la ley establecido en el artículo 14 de la Constitución. El reconocimiento del papel del Estado en el establecimiento de un orden social justo se recoge en otros muchos preceptos constitucionales. Baste citar el 27,4, que establece la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza básica, que poco después de acceder el PSOE al Gobierno, en 1982, se extendió de los 14 a los 16 años. En otros preceptos de la Constitución se concreta todavía más el carácter social del Estado español. Si el capítulo tercero del título I —«De los principios rectores de la política social y económica»— reconoce algunos derechos sociales (al trabajo, a la salud, a la cultura, a disfrutar de un medio ambiente adecuado y a disfrutar de una vivienda digna y adecuada) de acuerdo, eso sí, con las leyes, el título VI —«Economía y Hacienda»— permite adoptar algunas medidas propias de una «economía social de mercado», como la participación de los trabajadores en la empresa, el fomento de las sociedades cooperativas e incluso «el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción» (art. 129,2).

Al atribuir, en el artículo 1,2 de la Constitución, la «soberanía nacional» al «pueblo español», los Constituyentes pretendieron afirmar la existencia de España como única Nación, como «patria común e indivisible de todos los españoles», como proclama el artículo 2 de la Constitución, y a la vez dejar patente que en España sólo el pueblo español es soberano. De este modo se rechazaba la tesis de la soberanía originaria de las naciones o pueblos supuestamente integrantes del Estado español (no ciertamente de España), que durante el debate constitucional defendieron insistentemente algunos Diputados (como los vascos Letamendía y Arzalluz y el catalán Heribert Barreira). Todo ello sin perjuicio de que este último precepto reconozca y garantice, a partir de «la indisoluble unidad de la Nación española», y, por tanto, dentro de ella, «el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran». La construcción del «Estado autonómico» se ha llevado a

cabo a partir del llamado «principio dispositivo», en virtud del cual el constituyente renunció a diseñar un mapa autonómico, permitiendo que fuesen los propios entes preautonómicos que se fueron formando durante la Transición los que definiera ese mapa, así como el alcance y contenido de su propio autogobierno. El resultado ha sido la vertebración de 17 Comunidades Autónomas (CC.AA.) —Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, Navarra, Rioja y País Vasco— y de dos ciudades autónomas (Ceuta y Melilla), que han definido su marco competencial de acuerdo con lo establecido en la Constitución y en sus respectivos Estatutos de Autonomía. El proceso de construcción del Estado autonómico ha supuesto una auténtica revolución, tanto desde un punto de vista jurídico-administrativo como político. A lo largo de estos últimos 25 años se ha producido un formidable traspaso de competencias de los órganos centrales del Estado (Gobierno y Cortes) hacia los órganos ejecutivos y legislativos de las CC.AA. (en menor medida hacia las Diputaciones y Ayuntamientos), que ha venido acompañada de la consiguiente transferencia de recursos y de funcionarios. Un proceso que ha supuesto una profunda descentralización del Estado español, que puede cobrar nuevos bríos con la reforma de los Estatutos de Autonomía y de la propia Constitución en lo que concierne a la composición y funciones del Senado, a la denominación de las CC.AA. y a su participación en los órganos de la Unión Europea (UE). Unas reformas que están en el centro del debate político desde el triunfo del PSOE en las elecciones del 14 de marzo de 2004, sobre todo después de la presentación del llamado «Plan Ibarretxe», rechazado por el Congreso de los Diputados el 1 de febrero de 2005, y de la aprobación por el Parlamento catalán, a fines de ese año, de un proyecto de *nou Estatut*, cuyo contenido choca frontalmente con muchas e importantes disposiciones constitucionales.

La Constitución de 1978 define a la «forma política» del Estado español como una «monarquía parlamentaria», si bien la monarquía ya no determina la forma de Estado, ni siquiera la forma de gobierno, sino tan sólo la forma —hereditaria y vitalicia— que adopta la Jefatura del Estado, esto es, la Corona, su *nomen iuris*. El titular de este órgano, en efecto, de acuerdo con lo que establece la Constitución, origen y fuente de sus poderes, no participa en la función de gobierno ni, por tanto, en la dirección política del Estado, que reside en un Gobierno emanado del Congreso de los Diputados y responsable ante él. En el Congreso tiene lugar la sesión de investidura, la cuestión de confianza y la moción de censura, que sólo podrá prosperar si la mayoría absoluta del Congreso está de acuerdo en proclamar Presidente del Gobierno al candidato alternativo. El Rey debe limitarse a formalizar las decisiones

adoptadas por los demás órganos del Estado, ya sean las Cortes, el Gobierno y, por supuesto, los integrantes del poder judicial, ejerciendo unas funciones representativas y arbitrales, pero sin que su voluntad pueda prevalecer sobre las de los demás órganos. Dicho con las palabras que emplea el artículo 56 de la Constitución, «el Rey es el Jefe del Estado», «símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones» y «asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales». El exquisito respeto del rey Juan Carlos I a la Constitución y a los usos y convenciones de una auténtica monarquía democrática y parlamentaria, contribuyeron a reforzar de manera muy notable el prestigio nacional e internacional del rey y de la propia institución monárquica, sobre todo tras su decisiva actuación para impedir el triunfo del golpe de Estado por parte de un sector del ejército el 23 de febrero de 1981. Por otro lado, el sistema parlamentario de gobierno previsto en la Constitución ha funcionado razonablemente bien a lo largo de este último cuarto de siglo, en el que se sucedieron tan sólo cinco Presidentes de Gobierno: Adolfo Suárez (1976-1981), Leopoldo Calvo Sotelo (1981-1982), ambos de la *UCD*, Felipe González (1982-1996), del *PSOE*, José María Aznar (1996-2004), del *Partido Popular*, y José Luis Rodríguez Zapatero, del *PSOE*, al frente del Gobierno desde abril de 2004.

Pero junto a los cinco rasgos que se acaban de examinar, el Estado español se caracteriza también desde 1986, fecha de su ingreso en la Comunidad Económica Europea, por un sexto rasgo de no menor importancia: su pertenencia a una entidad supranacional, que desde 1991 se denomina Unión Europea y que en la actualidad pretende dotarse de una Constitución o, para ser más precisos, de un Tratado constitucional. En realidad, aparte de la transferencia de las competencias estatales a las CC.AA., el otro gran reto que ha tenido que resolver el Estado diseñado en la Constitución de 1978 ha sido el de adecuarse al proceso de integración de España en Europa. El proceso de transferencia de competencias estatales hacia la UE puede acelerarse si en un próximo futuro llega a entrar en vigor el mencionado Tratado constitucional, votado afirmativamente por el cuerpo electoral español el 20 de febrero de 2005, aunque esa posibilidad es poco probable, tras el posterior rechazo de Francia y de Holanda.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ÁLVAREZ, MELQUÍADES, *Antología de Discursos*, edición y *Estudio Preliminar* de José Girón, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 2001.
- ARTOLA, MIGUEL, *Partidos y programas políticos, 1808-1936*, Aguilar, Madrid, 1977, 2 vols.
- AZAÑA, MANUEL, *Discursos Políticos*, edición y *Prólogo* de Santos Juliá, Crítica, Barcelona, 2004.
- BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO, «Un constitucionalista del período de entreguerras. El pensamiento constitucional de Fernando de los Ríos», en GREGORIO CÁMARA VILLAR (coord.), *Fernando de los Ríos y su tiempo*, Universidad de Granada, Granada, 2000, págs.
- BASTIDA FREIJEDO, FRANCISCO J., *Jueces y franquismo. El pensamiento político del Tribunal Supremo en la Dictadura*, Ariel, Barcelona, 1986.
- CONDE, FRANCISCO JAVIER, *Contribución a la teoría del caudillaje*, Ediciones de la Vicesecretaría de Educación Popular, Madrid, 1942.
- DÍAZ, ELÍAS, *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, Edicusa, Madrid, 1966.
- ÍD., *El Estado de obras*, Doncel, Madrid, 1977.
- FERNÁNDEZ CARVAJAL, RODRIGO, *La Constitución Española*, Editora Nacional, Madrid, 1969.
- FERNÁNDEZ DE LA MORA, GONZALO, *El crepúsculo de las ideologías*, Rialp, Madrid, 1965.
- ÍD., *El Estado de obras*, Doncel, Madrid, 1977.
- GARCÍA NIETO, M.^a DEL CARMEN; DONEZAR, JAVIER M., y LÓPEZ PUERTA, L., *Crisis del sistema canovista 1898-1923, Bases Documentales de la España Contemporánea*, Guadiana de publicaciones, Madrid, 1972.
- ÍD., *La Dictadura, 1923-1930, Bases Documentales de la España Contemporánea*, Guadiana de publicaciones, Madrid, 1973.
- ÍD., *La Segunda República, 1931-1936, Bases Documentales de la España Contemporánea*, Guadiana de publicaciones, Madrid, 1974A, 2 vols.
- ÍD., *La Guerra de España (1936-1939), Bases Documentales de la España Contemporánea*, Guadiana de publicaciones, Madrid, 1974B.
- GARCÍA CANALES, MARIANO, *El problema constitucional en la Dictadura de Primo de Rivera*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.
- GARCÍA SANTOS, JUAN F., *Léxico y Política de la Segunda República*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 1980.
- GONZÁLEZ POSADA, ADOLFO, *Tratado de Derecho Político*, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1.^a edición, 1893-1894, 5.^a edición, 1935.
- ITURMENDI BAÑALES, ANTONIO, *En torno a la doctrina de la soberanía social en Vázquez de Mella*, Cámara Oficial de Comercio, Madrid, 1962.
- JULIÁ, SANTOS, *Historias de las dos Españas*, Taurus, Madrid, 2004.
- LAPORTA SANMIGUEL, FRANCISCO, *Adolfo Posada: política y sociología en la crisis del liberalismo español*, Edicusa, Madrid, 1974.

- MEER, FERNANDO, *La Constitución de la II República*, Eunsa, Pamplona, 1978.
- MIRKINE-GUETZEVICHT, BORIS, *Modernas Tendencias al Derecho Constitucional*, traducción del francés por Sabino Álvarez-Gendín, editorial Reus, Madrid, 1934.
- ORTEGA Y GASSET, JOSÉ, *Obras Completas*, 12 vols., Alianza editorial/Revista de Occidente, Madrid, 1983.
- PONS Y UMBERT, ADOLFO, *La crisis del régimen parlamentario en España*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1921.
- PRIETO, INDALICIO, *Textos Escogidos*, edición y Estudio Preliminar de Ricardo Miralles, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1999.
- REBOLLO TORIO, MIGUEL A., *El lenguaje de la derecha en la Segunda República*, Fernando Torres editor, Valencia, 1975, págs. 54-55.
- RÍOS, FERNANDO DE LOS, *Prólogo a G. Jellinek, Teoría General del Estado*, Albatros, Buenos Aires, 1978.
- ID., *Escritos sobre democracia y socialismo*, edición y Estudio Preliminar de Virgilio Zapatero, Taurus, Madrid, 1974.
- SÁNCHEZ AGESTA, LUIS, *Historia del Constitucionalismo Español (1808-1936)*, 3.ª edición, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.
- SÁNCHEZ DE TOCA, JOAQUÍN, *La crisis del nuestro parlamentarismo*, Imprenta de Isidoro Perales, Madrid, 1914.
- SÁNCHEZ GUERRA, JOSÉ, *La crisis del régimen parlamentario en España: la opinión de los partidos*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1923.
- SANTAMARÍA DE PAREDES, VICENTE, *Curso de Derecho Político*, 8.ª edición, Madrid, 1909.
- SEVILLA ANDRÉS, DIEGO, *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, Editora Nacional, 2 vols., Madrid, 1969.
- SUÁREZ CORTINA, MANUEL, «Reformismo laico, “cuestión social” y Nuevo Liberalismo», en *El gorro frigio. Liberalismo, Democracia y Republicanismo en la Restauración*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2000, págs. 159 y ss.
- ID., «El krausismo, la República y la “España regional” en el siglo XIX», en MANUEL CHUST (ed.), *Federalismo y Cuestión federal en España*, Universitat Jaume I, Castellón de la Plana, 2004.
- TOMÁS Y VALIENTE, FRANCISCO, «El “Estado integral”: nacimiento y virtualidad de una fórmula poco estudiada», en *Códigos y Constituciones (1808-1978)*, Alianza Universidad, Madrid, 1989, págs. 175-190.
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, JOAQUÍN, *Estudio Preliminar a Jaime Balmes, Política y Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.
- ID., «Algunas reflexiones sobre la soberanía popular en la Constitución española de 1978», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 36, 1992, 71-104.
- ID., «El Derecho Político en Adolfo Posada», en *Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en Honor de Pablo Lucas Verdú*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma Nacional de México y Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, Madrid, 2001, t. I, págs. 555-580.