

## Evolución y ruptura, pasos para la democracia en España

Por Federico GONZALEZ FIERRO \*

*"Nadie quiere convulsiones violentas en el cambio político. La evolución quizá sea el procedimiento más coherente para evitarlas, pero esta evolución ha de llevar a un punto de ruptura. Este momento tendría que darse con el nuevo Parlamento de 1977".*

El 15 de Diciembre, el pueblo español votaba sí a una Ley para la Reforma Política.

La ambigüedad del ambiente en que fue votada, la falta de libertades políticas y de expresión, el desconocimiento por los votantes del sentido de la votación, etc..., han llevado a pensar que el país podría cambiar políticamente siguiendo todo igual.

Esto es inadmisibles, pues la voluntad soberana del pueblo, puesta de relieve en el artículo .1 de la nueva ley, supone un cambio cualitativo en todo el conjunto estatal y más en concreto en la constitución de nuestro Parlamento.

Salimos de 40 años de autoritarismo de derechas, es decir de 40 años de fascismo, en el que los supremos órganos de carácter representativo en España: Consejo del Reino, Consejo Nacional del Movimiento y Cortes están basados en la concepción jerárquica de fidelidad a unos cuadros rectores impuestos desde arriba, de un único Partido, y desde 1967 de un único Movimiento o supra partido, concepciones negadoras todas ellas de la soberanía popular.

Solamente conociendo la génesis de los últimos cuarenta años, es posible llegar al convencimiento de la inviabilidad de las fórmulas continuistas en la concepción y realización de la democracia, cuya institución fundamental es el Parlamento. O llegamos a algo nuevo en su elaboración o somos infieles al principio de representación ciudadana, al hecho de que un pueblo pueda ser dueño ampliamente de sus destinos.

---

\* Licenciado en Ciencias Políticas.

F.G. FIERRO

El grupo tradicionalista arrastraba una historia que venía desde la primera mitad del siglo XIX. Los monárquicos suponían la facción derrotada con la República; la C.E.D.A. era un grupo de fuerzas republicanas moderadas y su intento era un régimen de legalidad y de orden. Pero la guerra había roto con la legalidad.

Los católicos, que se habían visto ellos mismos y a su jerarquía perseguida, miraban el 36 como un muro de contención a los excesos del Frente Popular y a la falta de libertad religiosa.

La carta conjunta del episcopado español en la zona nacional de 1937, suscrita por todos los obispos a excepción del cardenal Vidal i Barraquer y el obispo Múgica, fue algo así como un documento cuasi legal en el que se reflejaba la actitud de la Iglesia Católica ante la guerra civil que denominaron "cruzada".

Junto a estos grupos, situaríamos, por último, a aquellos que sin tener una ideología definida buscaban el orden, la tranquilidad pública. El mayor defecto del Frente Popular fue la falta de dominio de los resortes del orden.

Así, a un 30 por 100 de la población adicta a los insurgentes el 18 de Julio se fueron sumando mayores grupos a medida que el alzamiento iba triunfando.

Lo interesante sería aglutinar estas fuerzas, sobre todo las más representativas y militantes, y darles salidas políticas una vez organizada la paz que costó probablemente cerca del medio millón de muertos.

Por lo tanto, se trató de ideologías y fuerzas muy concretas, que apoyaron una situación muy concreta. El autoritarismo y disciplina de una guerra, no puede ser ya la norma en los tiempos de paz y a la altura de 1977.

### *EL NUEVO ESTADO*

Nace de la insurrección del 18 de Julio de 1936, aunque sus aspiraciones latían antes de que se acumulasen las tensiones sociales en la II República, tensiones que habían polarizado el país en dos grandes bloques antagónicos. Se juntaba también el lastre histórico del XIX en un país que no había encontrado su estabilidad salvo momentos relativamente cortos.

La pequeña burguesía se encontró con el poder en las manos, a la salida de una Dictadura, pero no pudo integrar ni a las masas obreras, ni a los sectores de la alta burguesía, ni siquiera a la porción monárquica que había en ella.

Ante la impotencia de dirección gubernativa, los dos bloques no integrados se radicalizaron y politizaron, pero ni siquiera los elementos políticos pudieron servir en tal situación y se llegó a una guerra interior que desembocó en la de los ejércitos.

## EVOLUCION Y RUPTURA

En el desarrollo paulatino del Estado del 18 de Julio es hito fundamental la ley de 30 de Enero de 1938. En ella se estructura el nuevo gobierno de la nación con validez prolongada hasta tiempos recientes, como lo indicó el propio Franco (22 de Octubre de 1966). Hasta entonces funcionaba de modo eminentemente militar, cara a la guerra.

En aquella misma fecha, Franco había conseguido ya el objetivo de unificación de las fuerzas de retaguardia, creando un instrumento político que reforzase el aparato militar (1).

El gobierno republicano, por el contrario, no lo logró ni lo lograría a lo largo de toda la guerra.

Por el Decreto 138 (1 de Octubre de 1936) de la Junta de Defensa Nacional se unifica el mando del Alzamiento que había surgido en diversas localidades, en manos del general Franco, quien instituye la Junta Técnica del Estado radicada en Burgos. La víspera se había disuelto la propia Junta de Defensa.

Se buscaba una nueva ordenación nacional, un nuevo régimen ordenado y eficiente "que responda adecuadamente a la nueva realidad española y prepare con la máxima autoridad su porvenir. Razones de todo linaje señalan la alta conveniencia de centrar en un solo poder todos aquellos que han de conducir a la victoria final y al establecimiento, consolidación y desarrollo del nuevo Estado, con la asistencia fervorosa de la Nación" (Decreto 138).

Más importancia tiene para nuestro estudio el Decreto de Unificación de 19 de Abril de 1937, germen visible del actual Consejo Nacional, y del mismo "Movimiento". Fue un acto constituyente de quien tiene la suprema autoridad y puede fundar la unidad política y que enlaza, como acto, con la tradición española que otorga poder constituyente al Monarca (2). Aparecen institucionalizados Falange Española y el Requeté. El Ejército es el elemento integrado en el sentido de una institución que dirige y disciplina la lucha y organización, a cuyas filas acudieron gentes no encuadradas en Falange y el Requeté. El acto aparece como una operación unilateral, pero deseada por los "nacionales".

El orden nuevo, que unifica el deseo de quienes combaten por España, crea un Movimiento que se llama Falange Española Tradicionalista de las JONS, intermedio entre la sociedad y el Estado. Su norma programática "está constituida por los 26 puntos de Falange Española, debiendo hacer constar que como Movimiento que

---

(1) Sevilla Andrés, Diego: *Constituciones y otras Leyes Políticas de España*, Tomo II. Ed. Nacional. Madrid 1969, pág. 523.

---

(2) Sevilla Andrés, Diego: *Constituciones y otras Leyes Políticas de España*, Tomo II. Ed. Nacional. Madrid 1969, pág. 524.

## F. GOMEZ CAMACHO

conducimos es precisamente esto, más que un programa; no será cosa rígida ni estática, sino sujeta en cada caso al trabajo de revisión y mejora que la realidad aconseje. Cuando hayamos dado fin a la ingente tarea de reconstrucción espiritual y material, si las necesidades patrias y los acontecimientos del país así lo aconsejaren, no cerraremos en el horizonte la posibilidad de instaurar en la nación el régimen secular que forje su unidad y su grandeza histórica" (Decreto 19 de Abril de 1937).

La importancia de estos decretos no debe hacernos olvidar la naturaleza de la Junta de Defensa Nacional y su legislación. La Junta constituída en Burgos el 24 de Julio de 1936 "asume todos los Poderes del Estado y representa legítimamente al País ante las naciones extranjeras". Legisló por Decreto y denomina ya al alzamiento "Movimiento Nacional", cuando declara fuera de la Ley a los partidos políticos "que han tomado parte en la oposición hecha a las fuerzas que cooperan al Movimiento Nacional" (17 de Septiembre de 1936). La Junta presidida por el general Cabanellas transmite sus poderes al general Franco, con la oposición del mismo presidente que quería un mando colegial.

El 4 de Agosto del 37 se publican los primeros Estatutos de F.E.T. y de las J.O.N.S, preparados —así consta en el preámbulo— por la Junta Política, creada el 19 de Abril, y de cuyo contenido lo más importante es el Consejo Nacional, constituido por un máximo de 50 miembros.

Con la apertura de las Cortes por ley de 1942 (reformada por la de 9 de Febrero de 1946) comienza el período de institucionalización política seguida por diversas leyes y organismos que culminan con la Ley Orgánica de 1967.

La Ley de las Cortes de 1946 tuvo rango de Ley Fundamental. La convocatoria de Cortes de esta época fue algo así como la del Estatuto Real de 1834; por eso sus reducidas funciones no desplazaron al Consejo Nacional de FET y JONS, cuyos miembros fueron los que la elaboraron: Arrese, Jordana...

Entonces las Cortes, mucho más que en estos últimos años en que tuvieron un carácter más definido, eran una asamblea eminentemente consultiva de "preparación y elaboración de leyes" como fue la Asamblea Nacional (1927-29) de Primo de Rivera. Actualmente, en expresión de Fernández de Carvajal ("La Constitución Española"), es todavía una cámara legislativa que comparte con el Jefe del Estado el poder de legislar. Esto a partir de la Ley Orgánica de 1967.

Aun así las Cortes (los miembros del Consejo Nacional son procuradores de ellas), aunque son un órgano de poder, nunca lo han sido de representación (3); esto mismo se atribuye al Consejo del Reino y al Consejo Nacional del Movimiento.

(3) Herrero de Miñón, Miguel, *El Principio Monárquico*, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid 1972, pág. 97.

## EVOLUCION Y RUPTURA

Hay una honda vinculación que une a la legislación política fundamental del Nuevo Estado, cuyas notas representativas son: A) Unidad de poder. B) Coordinación de funciones y no división de poderes. C) Confesionalidad Católica. D) Vocación social, explicitada sobre todo en el Fuero del Trabajo y en la estructura nacional-sindicalista. E) Representatividad *sui generis*, concretada esencialmente en las formas de representación municipal, familiar y sindical.

Estos principios forman parte de un complejo doctrinal e institucional que había sido declarado "permanente e inmutable" por el artículo I de la Ley de Principios del Movimiento Nacional, cuya revisión radical es hoy la tarea que nos incumbe. La valoración del pasado es sólo útil cuando entendemos dónde está el elemento esencial de la ruptura con él para ser otra cosa, para no seguir siendo lo de antes en cuanto pueblo estructurado durante una guerra civil y organizado posteriormente bajo principios bélicos, autoritarios y parciales.

### INVIABILIDAD DE LAS INSTITUCIONES ACTUALES

Ante esta situación, originada por el Estado de 1936 con sus medios y fines característicos, de los que ya hemos hablado, para entrar en la vía democrática no cabe más que la ruptura. Es imposible el continuismo. Dictadura y democracia son cualitativamente distintas. Se impone con claridad y sin ocultamientos, un nuevo paso basado en: la voluntad de la soberanía popular directamente expresada, la distinción de los poderes legislativos, judiciales y ejecutivos, respetuosa separación entre Iglesia y Estado, y vocación de integración en el mundo democrático.

Todo lo que lleve a perdurar instituciones anteriores no basadas en estos principios sería perpetuar una farsa institucional. Tampoco se quiere una situación violenta para la transición, cuando ésta es querida por la mayoría, y se dan cauces para que la mayoría acceda efectivamente a esta realidad.

Sería inviable, por ejemplo, el intercambio de las funciones del Consejo Nacional del Movimiento en las del Senado. Consejo y Senado no tienen suficientes lazos de parentesco, aunque anteriores proyectos reformistas intentaron hacer desembocar el primero en el segundo. Ni siquiera el trasvase colectivo de parte de los consejeros al Senado sería acertado, pues un continuismo de este tipo sería matar la nueva institución. No nos vale tampoco el modelo del Senado de la Constitución española de 1867 por sus criterios de selectividad y elitismo, a pesar de ser el Senado más moderno que conoció el país.

El Consejo Nacional del Movimiento nace a imitación del Gran Consejo Fascista (4) que aparece en Italia por la ley de 9 de diciembre de 1928, no sólo como una or-

(4) Beneyto Pérez, Juan, *El Nuevo Estado Español*, Ed. Biblioteca Nueva, Madrid-Cádiz 1939, pág. 170-179.

## F. GOMEZ CAMACHO

ganización del Partido, sino también como institución fundamental del régimen fascista italiano. Fue, por otra parte, el asesor normal del gobierno en materia política.

Influye también para su erección en España el que en la Alemania de Hitler existían varios Consejos a ejemplo del Consejo Prusiano, obra de Goering. Por la ley de 1 de Diciembre de 1933, la integración del Estado y del Partido en Alemania se articula por un sistema complejo de compenetración y fusión que practica como principal procedimiento las "uniones personales" o confusión de servicios del Estado y del Partido en una misma cabeza. En el fondo late la figura carismática del Líder, del Héroe que está por encima de todos. Este es el caso del *Führer* alemán.

Alemania e Italia eran para muchos observadores las potencias en trance de vencer en la contienda mundial. Además, ayudaban a la España "nacional", y ésta no dudó en seguir sus esquemas de Gobierno, animada por un partido interior de estructura fascista: FE y de las JONS.

El Caudillo español, dotado de un liderazgo carismático, desarrolló funciones autoritarias y dictatoriales que configuraron todo el Estado, de las que no se desprendió con la Ley Orgánica de 1967.

El primer Consejo Nacional de FE y JONS abrió su deliberación el 4 de Octubre de 1934, como órgano de un Partido. Por el Decreto de Unificación de Abril de 1937 se convierte, junto al jefe del Estado en el máximo órgano político y aun legislativo, hasta la creación de las Cortes en 1942.

Después pasará a órgano del Partido único de todo el Estado, denominado como "Nuevo Estado Totalitario" (Estatutos de FET y de las JONS de 4 de Agosto de 1937, artículo 2), y, por último, del "Movimiento".

En cuanto a las "Cortes" como Cámara "equivalente" al Congreso de Diputados, la ruptura no puede ser menos evidente. Las Cortes actuales nacen en 1942, y son retocadas en 1946 después del triunfo aliado, del triunfo de los "Parlamentarios". Por este mismo motivo la Secretaría General del Movimiento queda vacante durante estos años a partir de 1945. En el ideal de sus fundadores son solamente el cauce para la participación del pueblo en las tareas administrativas del Estado, mientras que el Consejo Nacional asumiría la tarea de carácter político. La idea nace en los hombres del "Movimiento-Organización".

La presencia de los consejeros nacionales de FET y JONS en las nuevas Cortes, era el modo como los miembros del Consejo Nacional del Partido Fascista formaban parte de la Cámara de los Fascios y de las Corporaciones, y se producía como consecuencia lógica de la existencia de un partido único (5).

(5) Fernández de Carvajal, Rodrigo, *La Constitución Española*, Ed. Nacional, Madrid 1969, pág. 95-96.

El Consejo del Reino fue algo muerto hasta 1967. Es muy sospechoso que la Ley en vigor para la Reforma Política lo incluya, al capacitar al Rey el nombramiento de su Presidente (artículo 2, párrafo 6). Si queda como un grupo consultivo, nada tendríamos que objetar. Un carácter definido constitucionalmente entorpecería visiblemente la representación democrática del Congreso y el Senado. El Consejo del Reino ha tenido su sentido al ser el punto de equilibrio entre el Rey y las Cortes, en un sistema no democrático, institucionalizado por la Ley Orgánica de 1967 (6). Esta ley consolidó los distintos órganos existentes, pero no supuso ningún cambio sustancial. Preveía para la sucesión del Caudillo un sistema cerrado y bien atado que se perpetuase automáticamente, basado en el Consejo del Reino, Consejo Nacional del Movimiento y las Cortes. En estas Instituciones el Ejecutivo, es decir el Gobierno, tendría una baza importantísima que jugar a través de nombramientos más o menos discrecionales, directos o indirectos para los que estaba facultado. Esta es la explicación de la extraordinaria docilidad de las actuales Cortes en la aprobación de leyes "sorprendentes" en los últimos meses: su manejabilidad por la Administración.

#### *LA EVOLUCION COMO ESTRATEGIA, LA RUPTURA COMO REALIDAD POLITICA Y JURIDICA*

Nadie quiere convulsiones en el cambio político. La evolución quizá sea el procedimiento más coherente para evitarlas, pero esta evolución ha de llevar a un punto de ruptura. Este momento tendría que darse con el nuevo Parlamento de 1977.

La Ley para la Reforma política es sólo un resguardo de dudoso valor por el marco en que fue votada. Las elecciones han de suponer la ruptura, pero esta suposición está en entredicho. De los que triunfen en unas elecciones limpias, deduciremos si habrá ruptura o no, si la democracia viene a las inmediatas o tendremos aun que esperarla, o "desesperarla", por mucho tiempo.

Unas elecciones pueden ser nada más que una fachada; el interior habrá que construirlo. El triunfo de las tendencias vigentes durante los últimos 40 años, aunque aparezcan disfrazadas, supondría seguir con la lenta evolución del franquismo o detenerla en un aperturismo simbólico; pero de ninguna manera es eso la ruptura necesaria para la democracia. ¿Van a traernos la democracia los que la combatieron durante 40 años? ¿los que votaron sí en el Referendum por considerarlo instrumento para cambiar la fachada siguiendo todo igual? Plantear como solución de urgencia ante el posible triunfo de esta tendencia una intervención del Rey de acuerdo con el artículo 5 de la Ley para la Reforma Política, de acudir a un nuevo Referendum, etc, sería una triste solución, ya que supone someter al mismo pueblo que ha elegido las Cortes, a una votación en el mismo ámbito temporal y político y contra esas mismas Cortes.

(6) Esteban, Jorge de, *Desarrollo Político y Constitución Española*, Ed. Ariel, Barcelona 1973, pág. 108.

## F. GOMEZ CAMACHO

Tampoco nos traerá la democracia la izquierda democrática, aunque un triunfo de esa izquierda no tenga ninguna probabilidad. Hoy todos los grupos se dicen democráticos, pero no todos lo son en el sentido de una democracia formal.

Las futuras Cortes tienen facultad para que por mayoría absoluta de sus miembros (artículo 3 de la Ley para la Reforma Política) se abra paso a las reformas constitucionales. Sin llamarlas "constituyentes" podrán reformar el marco obsoleto de Leyes Fundamentales españolas, y presentar una nueva Constitución a consulta popular.

Supuesta la crisis general de las democracias parlamentarias tradicionales, compete prioritariamente al Parlamento español, su estructuración para que la democracia tenga un sello de realismo y de alcance popular. Que no sea el pueblo de nuevo el gran menospreciado. Es decir, democracia de Estado y Democracia de Base.

Quienes se sienten en los nuevos escaños van a ser llamados al cambio fundamental, a la implantación de una estructura democrática en el país, a la instauración de un verdadero Estado de Derecho, y de un nuevo concepto de justicia social.

Las normas electorales dadas a conocer en el Consejo de Ministros de 17 de Marzo último, juntamente con los cargos inelegibles y los incompatibles, son una normativa técnicamente objetiva que creemos propiciará el ambiente electoral. Pero ¿se cumplirán y se llevarán a la práctica? No es fácil que el privilegiado deje sus privilegios, que el que ocupa el poder renuncie a una serie de subterfugios que los hombres de la Administración conocen bien, y esto aunque dimitan de sus cargos para presentarse a las elecciones. El todopoderoso "Movimiento" puede seguir funcionando y restar veracidad y libertad al proceso electoral, aunque la ley manifieste otra cosa.

Si el referéndum de Diciembre fue reformista, las Cortes de Junio han de marcar la ruptura. Las elecciones suponen un marco de libertad de expresión y asociación, de una información veraz y exacta, de una tarea de formación popular ante las responsabilidades a contraer.

Suponen una amnistía de delitos políticos que permita la participación de todas las fuerzas dispuestas a colaborar en un proceso democrático. En pura lógica político-constitucional, cara a un nuevo proceso que culminará en una ruptura con el anterior, la amnistía total es ineludible. Tiene sus riesgos, pero la confianza en una nueva oportunidad no se puede negar por presupuestos hasta ahora desconocidos prácticamente, en aquellos que atentaron contra un estado de cosas no democrático.

El perfeccionamiento del decreto de amnistía de Julio de 1976 por el reciente de Marzo de este año abre nuevos cauces de concordia pero deja muchos casos al arbitrio discrecional del Gobierno. Es un Decreto "estratégico", que creemos que valorará el desarrollo de los acontecimientos, como baza para aplicar o no la amnistía a sujetos determinados.



## EVOLUCION Y RUPTURA

¿Nos presentarán estos meses un marco ciudadano capaz de una actitud responsable en un ambiente de libertad?...

La incógnita sigue en pie; la ruptura para la democracia será obra de unas elecciones limpias y de unos electores y elegidos que puedan y quieran caminar por la vía del respeto a la soberanía popular.