

# REGIMENES POLITICOS EN LA ESPAÑA CONTEMPORANEA (1812-1931)

■ Curso del profesor Miguel Artola

Analizar cuáles han sido las formas de organización política en la historia contemporánea española desde 1812 hasta 1931, en cuanto sistemas políticos definidos por las sucesivas Constituciones que ha habido en nuestro país, con el fin de demostrar cómo, a excepción del texto de 1812, sólo ha existido en el período citado un sólo texto constitucional, el de 1837, que ha sido objeto de diversas lecturas con variantes puramente formales, ha sido el propósito de Miguel Artola, catedrático de Historia Contemporánea de España de la Universidad Autónoma de Madrid, en el curso que, sobre «Regímenes políticos en la España contemporánea (1812-1931)», impartió del 16 al 25 del pasado enero en la Fundación Juan March, y del que ofrecemos seguidamente un resumen.

## LIBERALISMO Y ABSOLUTISMO

La configuración moderna del sistema político español corresponde a la acción del liberalismo, que se presentó como alternativa global al sistema del Antiguo Régimen, destruyéndolo en sus dos vertientes —absolutismo y diversificación institucional—, y elaborando una nueva realidad constitucional liberal que, en su práctica, va a ser sometida durante todo el siglo XIX y primer tercio del XX a una dura prueba: la guerra constante entre los defensores del Antiguo Régimen y los propugnadores del nuevo orden constitucional, quienes se irán alternando sucesivamente en el poder.

La unidad e indivisibilidad de poder que caracteriza al absolutismo y su formulación práctica —la integración de todas las competencias en un solo titular, la Corona—, va a ser



MIGUEL ARTOLA nació en San Sebastián en 1923. Doctor en Filosofía y Letras por la Universidad Complutense, obtuvo la cátedra de Historia de España de la Universidad de Salamanca en 1960, pasando posteriormente a la Universidad Autónoma de Madrid, en la que desempeña en la actualidad la Cátedra de Historia Contemporánea de España. Es autor de varios libros de su especialidad y director de colecciones editoriales. Fue Secretario del Departamento de Historia de la Fundación Juan March en 1975 y 1976, y miembro de la Comisión Asesora de esta institución en 1977-78.

sustituido con la Revolución Liberal por la separación de los tres poderes —legislativo, ejecutivo y judicial—; la afirmación de la soberanía nacional y de los principios básicos del liberalismo: libertad, igualdad y propiedad. Por otra parte, si el sistema político del Antiguo Régimen partía del reconocimiento de status personales diferentes (privilegios) y de la existencia de instituciones y leyes con una aplicación territorial limitada —es el caso del régimen foral y del régimen señorial—, la Constitución de 1812 va a suponer la aplicación de unos criterios de racionalización en la organización territorial y administrativa: propugna la unidad de fuero y de código; una Ley para un solo Estado, con la consiguiente destrucción del régimen foral y seño-

rial; una Administración judicial homogénea, la implantación de un sistema jerárquico de Ayuntamientos, la creación de las Diputaciones y de los Jefes Superiores de Provincias (antecedentes de los actuales Gobernadores Civiles); y el establecimiento de una Tesorería General donde ingresen todos los productos de la fiscalidad del Estado.

El mecanicismo representativo que va a establecer la Constitución de 1812 de basa en un sistema de sufragio universal e indirecto; sistema muy amplio que concede una participación universal pero que, en la práctica, es muy limitado, ya que el cuerpo electoral es muy reducido; un sistema censitario basado en el grado de participación económica en los gastos del Estado, aunque sin marcar los límites de su aplicación; y un sistema legislativo que atribuye la iniciativa legal por un lado a la Corona, y por otro, a los Diputados. Un factor que caracteriza a esta Constitución de 1812 y que define el régimen liberal con respecto a los sistemas posteriores, va a ser la serie de prevenciones que se introducen para impedir cualquier acción de la Corona en contra de los principios de la Constitución: toda iniciativa de la Corona deberá ir firmada por el ministro responsable del ramo correspondiente, y éste será el responsable ante las Cortes. Por otro lado, la Corona no podrá atentar contra la existencia y el funcionamiento de las Cortes: se establece así un plazo mínimo de actuación de éstas, durante el cual el Rey no podrá ni disolverlas ni suspenderlas; incorpora una institución de carácter tradicional, la Diputación Permanente, cuya misión no va a ser de carácter fiscal sino la de impedir toda alteración, por parte del Gobierno, de la actuación parlamentaria. Por último, la Constitución trata de crear una fuerza armada al servicio del régimen liberal, la Milicia Nacional, en prevención de un posible golpe de Estado.

## **LA TRANSACCION PROGRESISTA**

Al morir Fernando VII se produce la transacción progresista, (transacción política, no social, ya que la Revolución Liberal destruyó la organización social del Antiguo Régimen), y que consistió en la serie de acuerdos que realizan los liberales con la Corona, configurando un modelo de sistema político de mutuas concesiones: indultos y amnistías a desterra-

dos o condenados por delitos políticos, y una serie de reformas de carácter administrativo, que va a llevar a cabo la Corona isabelina con objeto de ganarse el apoyo de los liberales en su lucha contra el carlismo del norte. Estas reformas van a ser sumariamente una reorganización de la Justicia, la nueva división del territorio nacional en provincias y creación de una nueva autoridad provincial, antecedente del actual Gobernador Civil; y la reforma de los Ayuntamientos, que empiezan a ser Ayuntamientos representativos.

El Estatuto Real de abril de 1834 constituye un texto con pretensiones de Constitución en el que aparentemente se perfila ya un sistema parlamentario con dos cámaras, si bien la iniciativa legal es exclusiva de la Corona y las Cortes sólo pueden ejercer el derecho de petición. El proceso electoral está muy mediatizado por una Junta Electoral, integrada por los miembros del Ayuntamiento y un cierto número de personas elegidas por éste, y el censo electoral es muy limitado y abarca tan solo a un 0,5 por 100 de la población.

En 1836 los progresistas llegan al poder tras un levantamiento armado y, en vez de volver al sistema constitucional de 1812, se limitan a restablecer los elementos más imprescindibles: la Ley de Imprenta de 1820, algunos artículos electorales y ciertas leyes de Ayuntamientos y Diputaciones. Formulan un nuevo proyecto constitucional cuyo resultado será la promulgación de la Constitución de 1837 que constituye, en mi opinión, el texto constitucional único de la historia política contemporánea española hasta 1931. Las variantes más destacadas que cabe considerar en una comparación de los cuatro textos —1837, 1845, 1869 y 1876— son introducidas en el 69. Los liberales de 1869 se preocuparán especialmente de afirmar explícitamente el derecho de los ciudadanos a la participación en el sistema político. Los progresistas del 69 van a realizar una transacción política que va a tener unas consecuencias de suma importancia para la historia política española: reproducirán el mismo texto vigente en el sistema político que ellos derrocan. Tal sistema parte de la aceptación implícita de dos representantes del pueblo español —la Corona y el Congreso— la primera como representación histórica y tradicional, la segunda como representación elegida por los ciudadanos españoles. Ambos —la Corona y el Consejo de Ministros, por un la-

do, y las Cortes (Congreso y Senado), por otro—, son cuerpos colegisladores con iguales facultades.

¿Qué ocurre en caso de conflicto entre el Gobierno y las Cámaras? La Constitución progresista de 1837 atribuye a la Corona el ejercicio de un poder moderador, mediante la disolución de uno u otras, poder que ejerce mediante su intervención en la composición del Senado. Puede, además, convocar, suspender y disolver el Congreso. Esta atribución confiere, pues, a la Corona una excepcional preeminencia que le va a permitir influir decisivamente en la organización política del país, cosa que hará ininterrumpidamente de 1837 a 1923; y ello va a determinar que los progresistas no pudieran llegar al poder si no era mediante el levantamiento armado.

El modelo progresista de sistema político se contrapone radicalmente al modelo moderado: establece una ley electoral censitaria aunque con una mayor participación de los ciudadanos. Los porcentajes de participación electoral en las constituciones progresistas llegarán a alcanzar un 22 por 100 de la población, cifra alta para aquella época.

## **LA VERSION MODERADA**

La naturaleza del conflicto que caracteriza a la historia española desde 1837 hasta 1931 viene dada por el enfrentamiento entre dos prácticas políticas derivadas de un mismo sistema, de la diferente lectura —progresista o moderada— del texto constitucional de 1837. La versión moderada va a sustentarse en dos medios decisivos: la confianza que le confiere la Corona y la manipulación electoral, por lo que las elecciones, durante los gobiernos moderados, van a tener un escaso valor como tal mecanismo representativo de la opinión pública.

Las Constituciones moderadas de 1845 y 1976 son una simple constatación de nuevas situaciones, pero no modifican en lo fundamental el texto básico de 1837, por lo que no pueden considerarse opciones políticas reales. Algunos cambios que aporta este sistema liberal moderado residen en la desaparición del juicio por jurados, establecido en las Constituciones progresistas; en el incremento de la influencia de la Corona en la designación de los Senadores; y en algunas otras variantes más bien formales. Las diferencias se derivan sobre todo

de las leyes orgánicas, en las que se da una clara contraposición de opciones: una Ley Electoral (la promulgada por Narváez en 1846) que si bien aumenta y mejora la representatividad electoral, el número de diputados, reduce, por otra parte, el número de electores. Puede afirmarse que durante el período de la Restauración, hasta 1890, el cuerpo electoral, en las etapas moderadas, nunca rebasó el 5 por 100 de la población; se establece asimismo un sistema de continuo control de la vida municipal y, por tanto, del procedimiento electoral parlamentario. La Ley de Ayuntamientos de 1845, debida también a Narváez, establece el principio de un sistema de sufragio censitario para la elección de concejales, y una selección, por parte del Rey o del Gobierno Civil, de los directivos del municipio: Alcalde o Teniente Alcalde. Por último, una libertad de expresión tolerante aunque controlada.

El sistema político moderado, que va a ser continuamente denunciado por los progresistas, es un sistema «centralista». Este centralismo, en el sentido que le confieren los liberales progresistas en nuestro siglo XIX, radica en la orientación política que los gobiernos moderados practican, destinada a disminuir la representatividad del sistema, mediante la manipulación de los resultados electorales, de la composición del Parlamento y del mecanismo constitucional, en general, para lo cual cuentan con el apoyo continuo de la Corona. Además, ese centralismo se patentiza en la influencia que ejercen sobre los partidos políticos, que en aquella época funcionan como minorías parlamentarias; son partidos de cuadros sin una organización. De hecho, en la historia española, nunca un gobierno ha perdido unas elecciones.

Un hecho importante y frecuentemente olvidado es la pervivencia del antiguo régimen foral. La Revolución Liberal, que en un principio estableció un sistema unitario, va a producir una situación específica y diferencial que va a tener una notable incidencia en las experiencias republicanas y que persistirá como problema hasta nuestros días. El régimen foral va a ser objeto de sucesivas transformaciones. En la etapa más progresista se sustituyen las Diputaciones Forales por Diputaciones Provinciales y se establece un único régimen jurídico para todos los ciudadanos y el traslado de las aduanas a las fronteras de los Estados. El Convenio de Vergara, al terminar la guerra carlista, supone

una serie de transacciones entre el antiguo régimen foral y la nueva normativa constitucional. Los moderados restablecen las Juntas Generales y las Diputaciones Forales. Más tarde, después del golpe que pone fin al gobierno de Espartero, se llega a la implantación del régimen foral con un mecanismo de elección de Ayuntamientos, según la vieja normativa foral, y se establecen de nuevo las Juntas Generales y un sistema fiscal propio.

## LAS EXPERIENCIAS REPUBLICANAS

Las experiencias republicanas de 1873 y de 1931 —Primera y Segunda Repúblicas— responden al intento de cambiar el modelo de régimen monárquico liberal, y ambas son radicalmente diferentes. Mientras la Primera República fue un régimen de convención, que atribuyó todos los poderes a la Asamblea, la Segunda corresponde a un modelo mucho más clásico de régimen cuyo enfrentamiento y problema más grave fue el de las nacionalidades. El fenómeno más importante del republicanismo fue la fulminante expansión del movimiento federal que dividió a los republicanos en pactistas y orgánicos, según su mayor o menor radicalización en torno al principio de la unidad nacional.

El federalismo arranca de los mismos planteamientos del liberalismo: la afirmación de los derechos del individuo y de la libertad e igualdad del ciudadano. El sistema republicano federal niega cualquier autoridad que merme el ámbito individual, formulación doctrinal que no encuentra otra formulación de derechos que los que ya había establecido la Constitución de 1869; tan sólo incluyen algunos artículos relativos a las relaciones Iglesia-Estado y a la abolición de títulos nobiliarios. El modelo de República Federal que propugna la Constitución de 1873 se basa en un régimen construido de abajo arriba, de lo individual a lo nacional, pasando por lo municipal y regional. Los Estados Regionales poseen unas competencias y poderes casi ilimitados, y la Federación, sólo unas competencias mínimas.

Los Estados Regionales, según este modelo, cuentan con una Constitución, Gobierno y Asamblea Legislativa y su poder sólo está limitado por las competencias de los Ayuntamientos (los Tribunales locales, en el cam-

po judicial). Este proyecto de organización federal quedará pronto cancelado, pero seguirá vivo el conflicto de opción entre una organización unitaria o federal de la República.

El republicanismo, que ha sido la extrema izquierda de la política constitucional española, conocerá la aparición del socialismo y de los movimientos obreros, y habrá de enfrentarse muy pronto con el problema del movimiento nacionalista. La Segunda República centrará su preocupación en dos puntos fundamentales: un sistema político no mediatizado por el Ejecutivo y la búsqueda de una solución al conflicto de los movimientos nacionalistas: los Estatutos de Autonomías, sin un planteamiento teórico consistente, y que demostraron no ser más que un simple reparto de competencias, según la relación de fuerzas existentes en un momento dado.

La Segunda República no cambia prácticamente las leyes orgánicas del sistema político anterior. Mantiene incluso la Ley Electoral de 1907 con algunas inclusiones (la concesión del voto a la mujer, que trae como consecuencia un enorme aumento del censo electoral, que llega a alcanzar un 55 por 100 de participación de la población). Otra aportación es el establecimiento de un plazo mínimo de reunión para las Cortes. Tenemos así unas cámaras muy activas, constantemente reunidas y que pueden ser supervisadas por la opinión pública; un Presidente de la República con competencias restringidas, controlado, y responsable criminalmente si no cumple las leyes constitucionales; un Tribunal de Garantías Constitucionales con grandes competencias, al que pueden apelar los ciudadanos; es decir, un sistema en el que se han tomado todas las precauciones para que se respete la voluntad nacional representada en el Parlamento.

El movimiento nacionalista postula la existencia de una realidad social histórica no creada por la voluntad de los hombres: los *pueblos*, con su derecho al autogobierno y soberanía. La Segunda República adoptará una fórmula de reparto de funciones entre los Estados Regionales, traducidos en los Estatutos de Autonomía; establece el principio de reciprocidad de derechos entre los pueblos; y, en la cuestión económica de distribución de recursos fiscales, optará por una solución limitada: conferir al Estado la capacidad fiscal para esa distribución de recursos, de acuerdo con las necesidades de los diversos territorios.