

Ángel B. Gómez Puerto

LA DEMOCRACIA EN EL
CONSTITUCIONALISMO
ESPAÑOL (PASADO,
PRESENTE Y FUTURO)

**LA DEMOCRACIA EN EL
CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL
(PASADO, PRESENTE Y FUTURO)**

CONSEJO EDITORIAL

MIGUEL ÁNGEL COLLADO YURRITA

JOAN EGEA FERNÁNDEZ

ISABEL FERNÁNDEZ TORRES

JOSÉ IGNACIO GARCÍA NINET

JAVIER LOPÉZ GARCÍA DE LA SERRANA

BELÉN NOGUERA DE LA MUELA

LUIS PRIETO SANCHÍS

FRANCISCO RAMOS MÉNDEZ

RICARDO ROBLES PLANAS

SIXTO SÁNCHEZ LORENZO

JESÚS-MARÍA SILVA SÁNCHEZ

JOAN MANUEL TRAYTER JIMÉNEZ

JUAN JOSÉ TRIGÁS RODRÍGUEZ

Director de publicaciones

LA DEMOCRACIA EN EL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL (PASADO, PRESENTE Y FUTURO)

Ángel B. Gómez Puerto

Profesor Ayudante Doctor de Derecho Constitucional
Universidad de Córdoba

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 270, 271 y 272 del Código Penal vigente, podrá ser castigado con pena de multa y privación de libertad quien reproducere, plagiar, distribuyere o comunicare públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

Este libro ha sido sometido a un riguroso proceso de revisión por pares.

© 2025 Ángel B. Gómez Puerto

© 2025 Atelier

Santa Dorotea 8, 08004 Barcelona

e-mail: editorial@atelierlibros.es

www.atelierlibrosjuridicos.com

Tel. 93 295 45 60

I.S.B.N.: 979-13-87543-61-7

Depósito legal: B 5964-2025

Impresión: Podiprint

En memoria de mi madre, Lourdes Puerto Valverde (1932-2013),
y de mi padre, Bartolomé Gómez Moreno (1926-2014).
Ambos nos enseñaron la importancia de no olvidar el pasado
para construir un futuro mejor.

«La sociedad civil, en uso de su soberanía, ejerce por medio de sus representantes elegidos a este fin su poder constituyente y se constituye en Estado, cuyos límites y fines son los derechos individuales de los ciudadanos y cuyos órganos son los determinados en una ley suprema: la Constitución».

Francisco Tomás y Valiente (1932-1996), Catedrático de Historia del Derecho y presidente del Tribunal Constitucional.

SUMARIO

I.	PRÓLOGO. EL IDEAL DEMOCRÁTICO Y CONSTITUCIONAL COMO ASPIRACIÓN UNIVERSAL	15
II.	EL ESTADO Y SU EVOLUCIÓN HACIA UNA CONCEPCIÓN DEMOCRÁTICA	21
	1. EL ESTADO COMO ORGANIZACIÓN DEL PODER. ALGUNAS CONSIDERACIONES CONCEPTUALES	21
	2. EL ESTADO DE DERECHO Y SU EVOLUCIÓN HACIA EL ACTUAL ESTADO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL	25
	3. CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO DEMOCRÁTICO CONSTITUCIONAL.	26
	4. RAZONES PARA LA EXISTENCIA DE UN ESTADO EN EL SIGLO XXI	29
III.	EL ESTADO DEMOCRÁTICO Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA	33
	1. IDEAS PREVIAS Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS GLOBALES.	33
	2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y CLASES DE PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO	35

3.	LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO EN LA HISTORIA DE ESPAÑA: DESDE SU ORIGEN EN EL SIGLO XIX HASTA LA TERCERA DÉCADA DEL SIGLO XXI	39
3.1.	Siglo XIX	39
3.2.	Siglo XX.	45
3.3.	Siglo XXI	51
3.4.	La actual constitucionalización de los partidos políticos: fase final de su desarrollo histórico.	53
IV.	LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO AL VOTO EN ESPAÑA.	57
1.	ANTECEDENTES HISTÓRICOS.	57
2.	EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA. PRECEDENTE HISTÓRICO INMEDIATO Y RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DESDE 1978. LA PROBLEMÁTICA DEL MANDATO REPRESENTATIVO.	59
V.	LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA IDEA DEMOCRÁTICA EN ESPAÑA. NUESTRO MODELO PARLAMENTARIO	67
1.	EVOLUCIÓN HISTÓRICA (S.XIX - S.XX)	67
2.	RÉGIMEN CONSTITUCIONAL ACTUAL DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO..	70
3.	ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL ACTUAL DEL SISTEMA PARLAMENTARIO EN ESPAÑA: NUESTRO MODELO CONSTITUCIONAL DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	72
4.	NUESTRO MODELO DE CONTROL DE CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES COMO ELEMENTO DE EQUILIBRIO DEMOCRÁTICO DE PODERES	78
5.	LAS FUNCIONES CONSTITUCIONALES DEL PODER EJECUTIVO Y SU CONTROL DEMOCRÁTICO.	82
VI.	PERSPECTIVA DE FUTURO DE LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA.	91

VII. BASES TEMÁTICAS PARA UNA NUEVA CONSTITUCIÓN DEL SIGLO XXI	99
VIII. BIBLIOGRAFÍA CITADA	105
ANEXO I. CRONOLOGÍA DE LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA	109
ANEXO II. CONSTITUCIONES Y PROYECTOS DE CONSTITUCIÓN DE LA HISTORIA DE ESPAÑA	115

I.

PRÓLOGO.

EL IDEAL DEMOCRÁTICO Y CONSTITUCIONAL COMO ASPIRACIÓN UNIVERSAL

En la historia del ser humano, uno de los elementos de evolución como ser esencial y naturalmente social ha sido la manera de tomar decisiones, de ejercer el poder, de ampliar y ensanchar las posibilidades de tener en cuenta las propuestas de la mayoría del grupo, de la comunidad. Ese carácter de ser social, clave para la idea democrática (el ejercicio del poder por el pueblo), fue expresado de manera magistral por Aristóteles en su *Política*, hace ya veinticuatro siglos, con esta conocida frase: «la naturaleza arrastra pues instintivamente a todos los hombres a la asociación política».

En los últimos siglos de la historia universal, una vez finalizada y superada la Edad Media, hemos evolucionado desde el absolutismo extremo que personalizaba en el monarca al propio Estado (ya lo dijo Luis XIV de Francia, el Rey Sol: «el Estado soy yo»), hasta sociedades democráticas avanzadas, con sufragio universal y mecanismos de participación popular directa, situación en la que nos encontramos ahora en una parte del planeta, pasando por una fase histórica intermedia, desarrollada en Europa y América del Norte (antiguas colonias británicas) a final del siglo XVIII y durante el siglo XIX, de nacimiento de la idea liberal y constitucional, de revoluciones, de fines traumáticos de las monarquías en algunos casos, de declaraciones de derechos, de proclamaciones de Constituciones, todo

ello con muchos episodios de avances y retrocesos. Esto último es clave, la idea democrática no es absolutamente estable en su evolución histórica, como veremos. Ni tampoco lo es ahora, justo en la mitad de la tercera década del siglo XXI.

En esa época del triunfo de la razón y las luces, Chales de Secondat, barón de Montesquieu, publicó una obra clave en la historia de la democracia en Europa, *El espíritu de las leyes* (1748), que expresa las tres formas de gobierno, la republicana, la monárquica y la despótica, indicando que «el gobierno republicano es aquel en el que todo el pueblo, o al menos parte de él, detenta el poder supremo» (Mastellone, 2022: 17). Aquí tenemos uno de los pilares teóricos centrales de la idea democrática contemporánea, que sin duda tuvo una influencia trascendental en la propuesta constitucional que surgiría unas décadas después, como hemos apuntado antes, en Europa y América del Norte, ideas y propuestas que llegarían también a España vía nuestros ilustrados afrancesados, y que concretarían política y constitucionalmente tras la invasión francesa de 1808 y la primera de nuestras Constituciones, la de 1812, tras la carta otorgada que supuso el Estatuto de Bayona (1808), como analizaremos después.

Pero, en pleno siglo XXI siguen existiendo partes del mundo en el que rige aún el absolutismo, no monárquico, pero absolutismo, al fin y al cabo, y hemos sufrido experiencias en la Europa del siglo XX de autoritarismos violentos contra el propio ser humano, con operaciones de estado para reprimir o exterminar parte de su propia población por razones ideológicas o de raza (nazismo, fascismo, salazarismo, o el franquismo), o con Estados totalitarios de otro orden ideológico bajo la denominación de «dictaduras del proletariado». En todo caso, como nos recuerdan los profesores Pérez Royo y Carrasco Durán, «en términos generales, antes de 1914, en Europa existe el Estado constitucional pero no el Estado Democrático, pues, el Estado de finales del siglo XIX y primeros años del siglo XX, es un Estado oligárquico, en el que es una parte reducida de la población la que únicamente participa en el proceso político» (Pérez Royo. 2023: 477).

Por esto es tan importante cuidar y potenciar la idea democrática, el ideal constitucional como proyecto común de vida y como patrimonio jurídico-público colectivo. Como nos recordó el profesor J. J. Linz en su extraordinario trabajo *La quiebra de las democracias* (1977), los politólogos norteamericanos S. Levitski y D. Ziblatt en su conocida obra *Cómo mueren las democracias* (2018), o el politólogo británico David Runciman, en su sugerente ensayo *Así termina la democracia* (2018), los Estados con estructuras democráticas asentadas también colapsan, a veces con enemigos interiores, que desde la institucionalidad las destruyen.

Tengamos en cuenta una idea recientemente manifestada por el Profesor Martín de la Vega, que puede hacernos entender algunos de las actuales problemas de defensa democrática: «si la democracia es un régimen de opinión, la democracia es también un régimen de afectividad y el cerebro es un cerebro emocional».

Con este trabajo pretendo que nos sigamos haciendo preguntas, de manera colectiva, para no dar por cierto y hecho que nuestra democracia es realmente avanzada y profunda, para seguir buscando respuestas actualizadas. Realmente, ¿son realmente efectivos los derechos de participación política que tenemos?, ¿vivimos actualmente en una sociedad democrática avanzada?. Las respuestas empiezan a no estar claras, no debemos perder la perspectiva de que la democracia no solo es votar periódicamente, también es respeto permanente al conjunto de derechos y libertades en la esfera democrática, a las facultades de participación política de la ciudadanía.

Históricamente la Constitución proclamó y garantizó derechos individuales, y limitó y organizó el ejercicio del poder. Como expresaron los profesores Gacto Fernández, Alejandro García y García Marín, en su clásica obra *El derecho histórico de los pueblos de España* (cuya cuarta edición, de 1987, tuve la oportunidad de estudiar a fondo en el primer curso de mi estudios de Licenciatura en Derecho), «la Constitución, y por consiguiente el régimen constitucional, se entiende fundamentalmente en su sentido político y en abstracto como garantía de

la libertad y de los derechos individuales, lo que le da un innegable carácter mítico que ha conservado hasta hoy» (Gacto Fernández, 1992: 544).

Actualmente, los textos constitucionales son la norma esencial para cualquier sociedad democrática, sobre todo tras la segunda contienda mundial, superado el horror causado por las diferentes formas de autoritarismo en Europa, momento histórico en que la aspiración universal de la dignidad humana se conecta de manera definitiva a la idea de Estado constitucional, democrático. El reto es que siga siendo así en la tercera y siguientes décadas del siglo XXI.

Actualmente España en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político, que asume que la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social, y que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos. Esencial planteamiento que determinará futuras acciones de nuestro Estado.

Pero, no siempre fue así, también lo era en la Constitución de 1931 y colapsó dicho Estado democrático, y España sufrió cuatro décadas de represión y violencia de Estado sobre una parte de la población española. Por eso insistimos en la necesidad de cuidado y atención a la idea democrática, por eso es tan importante la educación en valores y principios democráticos, y en la historia constitucional y democrática, tanto en lo universal como en referencia a España.

Y, la democracia se cultiva con educación, como decimos, pero también con participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, incluidos los mecanismos constitucionales de participación directa, como expresaremos en la parte final del libro. Por eso es tan importante que nuestra actual Constitución de 1978, en su artículo 27, al proclamar como fundamental el de-

recho a la educación, inserte en su literal que dicho derecho tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.

Debemos tener en cuenta que, según el *Informe sobre la Democracia en España 2023*, de la Fundación Alternativas en coedición con el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes), las principales debilidades de la democracia española son la falta de respeto que muestran los medios de comunicación, la dependencia económica del poder político, las interferencias internacionales sobre el país, la escasa accesibilidad de los representantes, el difícil y desigual acceso al poder y la corrupción.

Además, se concluye también en este importante informe de situación, que hay otras cuestiones que deben mejorarse, como la baja participación ciudadana, la alineación de los medios de comunicación con determinadas posiciones partidistas, la dependencia de los partidos políticos del poder económico o la escasa cooperación entre niveles de gobierno.

Las ideas generales apuntadas en este capítulo introductorio de la obra recogen su objetivo principal, que es reflejar la evolución histórica de la democracia en nuestro país, sin perder de vista la situación global y la europea, pero con el propósito presente y futuro de servir de recurso para la pedagogía democrática, sobre todo pensando en las personas jóvenes, para que el principio democrático siga muy presente en nuestras sociedades. Ese es el sentido de las medidas que expondremos como propuestas de cambios futuros y de posibles contenidos para una nueva Constitución del siglo XXI.

II.

EL ESTADO Y SU EVOLUCIÓN HACIA UNA CONCEPCIÓN DEMOCRÁTICA

1. EL ESTADO COMO ORGANIZACIÓN DEL PODER. ALGUNAS CONSIDERACIONES CONCEPTUALES

El Estado supone una organización racional para el ejercicio del poder. Históricamente se han planteado diferentes concepciones filosóficas, jurídicas y políticas sobre el concepto Estado, como expondremos brevemente.

Empezaremos por Nicolás Maquiavelo (S. XV-XVI), pensador italiano y teórico del Estado, que designa por primera vez al poder político como *Stato*, para referirse a aquello que permanece frente al dinamismo que caracteriza el acontecer político, concepto que expresó en el capítulo I (De las distintas clases de principados y de la forma en la que se adquieren) de su conocido opúsculo *El Príncipe*, en un párrafo muy conocido: «Todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados. Los principados son, o hereditarios, cuando una misma familia ha reinado en ellos largo tiempo, o nuevos».

Es autor, como hemos dicho, de uno de los ensayos más conocidos de la historia del pensamiento político, *El Príncipe* (escrito 1513 y publicado 1531), obra clave sobre Teoría del Estado, que supone una ruptura con la teoría del origen divino

del poder, siguiendo al pensador Marsilio de Padua (S. XIV). Esta tesis nos lleva a la «razón de Estado».

Como nos recuerda el profesor Merino Merchán, realmente Maquiavelo puede considerarse como precursor del empirismo a la hora de proceder al estudio del hecho político. El consejo que Maquiavelo ofrece a quien lee su obra es que el fin justifica los medios, es decir, para mantenerse o acrecentar el poder, cabe servirse de todo tipo de argucias. Es el comienzo de la razón de Estado (Merino, 1995: 34)

En esa misma época renacentista, Bodino (1530-1596), pensador y jurista francés, definió al Estado como «República es un recto gobierno de muchas familias y de aquello que le es común, con poder soberano» (de su obra *«Los seis libros de la República»*, publicada en 1576). Está considerado como el teórico por excelencia de la monarquía absoluta (García Garrido-Eugenio y Díaz, 1988: 176).

Este pensador consideraba que un poder (Estado) es soberano cuando es absoluto, perpetuo, originario, indivisible e inalienable. Bodino no sólo hace residenciar la soberanía en el Monarca, sino que también alude a sus cualidades conformadoras, destacando varios aspectos fundamentales que ponen de manifiesto si un Estado es o no soberano: el derecho a acuñar moneda; el de hacer la guerra o firma la paz; el de crear impuestos; o el de legislar, entre otros (Merino, 1995: 29).

Thomas Hobbes (S. XVI-XVII), definió al Estado como soberano, creado por una gran multitud mediante pacto mutuos, con la finalidad de que pueda utilizar la fuerza y los medios de todos ellos, como considere adecuados, para imponer la paz y la defensa común entre los ciudadanos. Autor del famoso tratado *Leviathan*, publicado en 1651, en el que manifestó una idea muy conocida: el hombre vivía antes de la aparición del poder estatal dentro de un estado de naturaleza. Con la aparición del Estado, según Hobbes, se produce una igualación de todos los individuos que permite que los fines de varios de ellos coincidan. Expresó la célebre frase «el hombre es un lobo para el hombre», dado que, en la vida en un estado de naturaleza, al no existir un poder fuerte, constituye un continuo enfrenta-

miento, una guerra de todos contra todos, y para superar esta indeseable situación se necesita de la creación de un órgano de poder que garantice la seguridad y la paz (Merino, 1995: 35).

En el siglo XVIII, Rousseau expresó que el Estado es una forma de asociación que defiende con la fuerza común a la persona y a los bienes de cada asociado. Unas décadas después, Karl Marx (1818-1883) consideró al Estado como una manifestación histórica del capitalismo, una creación de la burguesía para proteger el capital.

Por su parte, el sociólogo alemán Max Weber (1864-1920) ofreció unas de las definiciones más conocidas del Estado, considerándolo como «una comunidad humana que, dentro de los límites de un determinado territorio, reivindica con éxito el monopolio de la violencia física legítima».

Ya en pleno siglo XX, el jurista italiano Paolo Biscaretti di Ruflia (1912-1996) definió al Estado como «ente social que se forma cuando, en un territorio determinado, se organiza jurídicamente un pueblo que se somete a la voluntad de un gobierno».

Y, el ilustre Profesor de Derecho Político Pablo Lucas Verdú (1923-2011) expresó la siguiente definición en clásico Manual de Derecho Político: «el Estado es una sociedad territorial jerárquicamente organizada, con poder soberano, que persigue el interés general» (Tecnos, 2005).

Esta organización racional del poder que conocemos como Estado, siguiendo al profesor Isidre Molas, en su manual Derecho Constitucional (2002: 29), se clasifica por diferentes criterios:

- a) Según la relación entre el poder político y el poder social:
 - Estado totalitario: toda la vida de los individuos se regula y controla de manera unidireccional por el Estado.
 - Estado social (intervencionista): el Estado regula la sociedad con el objetivo de igualdad, del bienestar material de la población.

- Estado liberal (no intervencionista): el Estado apenas interviene en la sociedad.
- Anarquía: el Estado no existiría, desaparecería la coerción política.
- b) Según la relación entre el poder político y el pueblo:
 - Democracia: elección por sufragio universal de gobernantes. Derechos fundamentales.
 - Dictadura: no se eligen por sufragio a los gobernantes. No hay derechos fundamentales.
- c) Según la relación entre el poder político y el territorio que compone el Estado:
 - Estado unitario: único orden político y jurídico, común y general para toda la sociedad.
 - Estado compuesto (federal, autonómico): dos o más niveles territoriales de gobierno y de poder legislativo.
 - Confederación de Estados: unión de distintos órdenes jurídicos y políticos, que mantienen en común algún órgano de enlace (en especial política exterior o militar).

En cuanto a los elementos de todo Estado, como es bien conocido, son poder, pueblo y territorio. Inserto a continuación un recurso didáctico que suelo utilizar en clases y ponencias, que relaciona los conceptos de Estado y Constitución a través de esos tres elementos, y que constituye el anexo primero de la segunda edición de mi ensayo *Los partidos políticos en la Constitución: las entrañas de la democracia* (Dykinson, 2024).

Mapa conceptual Estado y Constitución.

Estado		
Poder	Pueblo	Territorio
Legislativo, Ejecutivo y Judicial.	Poder constituyente	Fronteras exteriores
Estado de derecho	Estado democrático	Unión Europea
Órganos constitucionales	Partidos políticos	Comunidades Autónomas
Leyes y otras fuentes del Derecho.	Estado social	Diputaciones
	Dignidad	Ayuntamientos
	Servicios públicos	
Derechos, libertades y deberes + Principios rectores de la política social y económica		
Constitución		

Como veremos a continuación, la evolución histórica del Estado comprende tres estadios: Estado de Derecho, Estado Democrático y Estado Social, hasta llega a la actual fórmula constitucional actual (Constitución de 1978) de Estado social y democrático de Derecho, similar a otras contemporáneas.

2. EL ESTADO DE DERECHO Y SU EVOLUCIÓN HACIA EL ACTUAL ESTADO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL

Derivado de la teoría general del Estado, son tres los elementos de los que conocemos como Estado de Derecho:

- a) Imperio (primacía) de la Ley, aprobada en una asamblea democrática.
- b) Separación (y control mutuo) de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
- c) Reconocimiento, y garantía, de derechos y libertades.

Partiendo de este concepto clave y sus caracteres esenciales, el Estado democrático supone la inserción del principio democrático en el ejercicio del poder, proceso gradual entre final del siglo XIX y el siglo XX, que se intensifica tras la primera guerra mundial.

Por su parte, el Estado social supone nuevos objetivos que asume el Estado. Se convierte en una organización de poder prestacional, intervencionista, que garantiza derechos sociales y servicios público para conseguir el principio de igualdad real y concepto de dignidad.

Esta fase del Estado, la de carácter social, empieza a gestarse en la segunda década del siglo XX, con constituciones como la mejicana de Querétaro (1917), la alemana de Weimar (1919), la austríaca de 1920, la soviética de 1924, o la española de la segunda república (1931), proceso que queda consolidado tras la segunda guerra mundial.

3. CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO DEMOCRÁTICO CONSTITUCIONAL

Partiendo del propio significado de la palabra democracia, poder del pueblo, el Estado que conocemos actualmente como democrático sería aquel en el que constitucionalmente el poder reside en el pueblo. Algunas de sus características serían las siguientes, aplicándolas en este caso a nuestro actual sistema constitucional de 1978:

- a) Soberanía popular: el poder del Estado (la soberanía) reside en el pueblo, principio consagrado en el artículo primero de la Constitución de 1978.
- b) Participación política: el pueblo participa votando a sus representantes (diputados, senadores, parlamentarios autonómicos o concejales) en los diferentes órganos legislativos (sufragio activo), pudiendo ser elegido (sufragio pasivo), y a través de los instrumentos constitucionales de democracia directa (referéndum, iniciativa

- legislativa popular, etc). En la Constitución de 1978 podemos encontrar este principio en los artículos 23, artículo 66, artículo 87, artículo 92, o el propio artículo 6 (los partidos políticos como instrumento fundamental para la participación política).
- c) Pluralismo político: en un Estado democrático se ha de garantizar la existencia y expresión libre de diferentes ideas políticas, diversos conceptos de la sociedad, la economía, etc. En el texto constitucional de 1978, se consagra en su artículo primero (el pluralismo político se proclama como uno de los cuatro valores superiores del ordenamiento jurídico), en su artículo sexto (los partidos políticos como instrumento de expresión del pluralismo político).
 - d) Separación y control mutuo de los poderes del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que lo podemos encontrar, en realidad, impregnando todo el texto de 1978.
 - e) Publicidad (y por tanto transparencia) de las normas y de la actuación de los poderes públicos. En la Constitución de 1978, aparece en el apartado tercero del artículo 9.
 - f) Sometimiento a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico de los poderes públicos y de la ciudadanía. En el texto de 1978, en su artículo 9, pues, la nuestra es una Constitución normativa, característica de los textos constitucionales desde la segunda mitad del siglo xx.

Entre el siglo xix y el siglo xx, se desarrolla una evolución del Estado de Derecho hacia un Estado social y democrático de Derecho, son los tres estadios de la evolución del Estado. En el siglo xx se lleva a cabo una reconstrucción del concepto de Constitución en torno a los derechos fundamentales y al principio democrático. Tras la Segunda Guerra Mundial, se incorpora el concepto de dignidad y el valor normativo de las constituciones. La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) supone proclamar el concepto de dignidad como elemento clave en la evolución del constitucionalismo y sus objetivos.

En todo caso, asumimos en esta obra un concepto de Constitución entendida como documento con una doble naturaleza, política y jurídica, que constituye la norma fundamental y fundante (constitutiva) de un Estado. Consideramos, asimismo, que las actuales Constituciones tienen tres partes esenciales: dogmática (derechos y libertades); orgánica (organización del poder); y programática (objetivos sociales y económicos del Estado). Todo texto constitucional puede ser objeto de una interpretación política, la que lleva a cabo el poder legislativo al aprobar leyes de desarrollo, y de una interpretación técnico-jurídica, función esencial del Tribunal Constitucional al resolver los recursos de inconstitucionalidad.

En este proceso histórico del Estado democrático constitucional en España, debemos destacar varios elementos:

- La transición y el papel de los partidos políticos: metodología de elaboración consensuada del texto constitucional.
- El acuerdo político como método para la restauración democrática tras casi 40 años de Estado autoritario y para la elaboración del texto constitucional de 1978.
- Diferentes concepciones ideológicas conviven en el texto: el modelo de economía libre de mercado (art. 38) con el principio de planificación estatal de la economía y supremacía del interés general (art. 128 o 131).

La Constitución de 1978 constituye un texto para la restauración del sistema democrático. Debemos destacar las conexiones conceptuales con nuestra Constitución de 1931, y con los textos constitucionales de Italia (1947), Alemania (1949), ambas posteriores al enorme colapso democrático que supuso el fascismo y el nazismo, o la de Portugal de 1976, fruto de la denominada revolución de los Claveles, alianza del ejército y el pueblo que acabó de manera pacífica con dura y longeva dictadura de Antonio de Oliveira Salazar, y de su sucesor, Marcelo Alves Caetano, en nuestro país vecino.

Importante es de destacar la definición constitucional de España. Nos constituimos en un Estado social y democrático de Derecho por decisión del poder constituyente manifestado el 6 de diciembre de 1978. La soberanía, el poder, reside en el pueblo, tal como queda expresado de manera meridiana en su primer precepto: «la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado».

También en su artículo primero se proclaman cuatro valores superiores del ordenamiento jurídico. Uno de ellos es el pluralismo político, que conecta además con el importante papel de los partidos políticos en nuestro actual Estado democrático, expresado en su artículo sexto.

El Estado autonómico también es un elemento definitorio de nuestro actual Estado democrático. La complejidad de la estructura territorial del poder, fruto de la diversidad y pluralismo político y social a nivel territorial. Esta fórmula compuesta de Estado se posibilita en el artículo segundo del texto constitucional de 1978 cuando se proclama un derecho, de ejercicio colectivo claro, a la autonomía de regiones y nacionalidades.

4. RAZONES PARA LA EXISTENCIA DE UN ESTADO EN EL SIGLO XXI

Finalizamos este segundo capítulo, con una reflexión general sobre las razones que, en este momento histórico de la tercera década de siglo, hacen necesarias la existencia de Estados. Y es que, en momentos de catástrofe y colapsos generalizados, se pone especialmente de manifiesto la importancia del poder público, del Estado, de esa organización racional para el ejercicio del poder que tiene a la soberanía, al pueblo y a un territorio determinado, como elementos esenciales de existencia, que ha sido objeto de estudio, de manera profusa, como antes hemos apuntado, en la historia del pensamiento jurídico y político (se pueden leer en la bibliografía clásica las definiciones de Estado formuladas por Maquiavelo, Bodin, Hobbes,

Rousseau, Marx, o Max Weber, entre otras muchas, como hemos indicado antes).

Ocurrió con la pandemia de 2020-2021, y se demostró de nuevo en noviembre de 2024 con las gravísimas consecuencias en España del cambio climático. Ante estas excepcionales circunstancias, la sociedad, el elemento pueblo del Estado, necesita de estructuras racionales y estructuradas de poder, y de sus servicios públicos instrumentales, para poder salir del colapso y avanzar. En la vida cotidiana, desde luego también es clave su existencia, pero, quizá en esos especiales y graves momentos es evidente.

Nuestro actual Estado español, tal como se constituye desde 1978, es definido por el texto constitucional como un Estado Social y Democrático de Derecho. A continuación, relaciono a modo de breve decálogo las diez razones por las que un Estado es necesario para una sociedad como la nuestra del siglo XXI, indicando entre paréntesis en qué parte del concepto de Estado social y democrático de Derecho se encuadra cada una de las razones.

Estas son las diez razones, pero sin duda pueda haber otras:

1. La sociedad necesita de organización de los poderes públicos sometidos al imperio de la ley que tenga su origen una asamblea democrática (Estado de Derecho).
2. La sociedad necesita tener derechos y libertades con garantías de efectividad (Estado de Derecho).
3. La sociedad necesita de regulación normativa de las diferentes actividades (Estado de Derecho).
4. La sociedad necesita de protección material, de servicios públicos sólidos, de bienestar efectivo de la población (Estado Social).
5. La sociedad necesita de orientación general de las políticas económicas (Estado Social).
6. La sociedad necesita de un sistema de recaudación de impuestos justo y progresivo para el sostenimiento de los gastos públicos (Estado Social).

7. La sociedad necesita de políticas de prevención ante graves colapsos de todo tipo (Estado Social).
8. La sociedad necesita de educación e instrucción públicas y gratuitas (Estado Social).
9. La sociedad necesita de salud pública gratuita generalizada (Estado Social).
10. La sociedad necesita de participación pública y transparencia (Estado Democrático).

III.

EL ESTADO DEMOCRÁTICO Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA

1. IDEAS PREVIAS Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS GLOBALES

El maestro de constitucionalistas y primer presidente del Tribunal Constitucional en España, Manuel García-Pelayo Alonso, en su clásico ensayo sobre el Estado de partidos, nos recuerda que «las consideraciones teóricas sobre los partidos políticos en sentido moderno, como distintos de las facciones que habían sido tema de permanente atención en el pensamiento político, comienzan a desarrollarse en Inglaterra en el siglo XVIII con la germinación del régimen parlamentario y se acentúan con el desenvolvimiento de éste». Y completa esta idea considerando que «la problemática teórica y práctica de los partidos se transfiere de Inglaterra a Norteamérica con ocasión de su independencia y a Francia con su revolución, donde da origen a grandes polémicas ideológicas derivadas de la dudosa compatibilidad de los partidos con la teoría rousseauiana de la voluntad general» (García-Pelayo, 1986: 12).

Por su parte, Eduardo Montagut, Doctor en Historia Moderna y Contemporánea, en relación al origen de los partidos políticos, expresa de modo ilustrativo que «aunque existían partidos en el Antiguo Régimen, referidos a facciones clientelares en las cortes de las monarquías absolutas, especialmente en el siglo XVII, que se vinculaban a privados, validos o ministros, en

realidad, el origen de los partidos políticos estaría en los procesos revolucionarios liberales, iniciados en el último cuarto del siglo XVIII, con el precedente fundamental del parlamentarismo inglés».

Nos recuerda este autor que «el derecho a participar en la política que trajo consigo el triunfo de la soberanía nacional generó la necesidad de articular las distintas posturas que aspiraban a estar representadas en los parlamentos en torno a organizaciones políticas con objetivos comunes. Así pues, los partidos terminaron por ser piezas básicas de la relación entre el Estado y la sociedad o, al menos, de la parte de la sociedad con derecho al sufragio. En el Parlamento inglés aparecieron los whigs y los tories, los primeros más partidarios del mismo, frente a los segundos más vinculados a la Corona».

En este proceso histórico, el siguiente paso se dio en la Revolución Francesa, surgiendo grupos, destacando entre ellos, los monárquicos constitucionales, los girondinos y los jacobinos, entre otros.

Dato histórico relevante que nos recuerda el profesor Montgut en su artículo «Breve historia de los partidos políticos» (2019, en su blog), es la aprobación en Gran Bretaña, en 1832, de la Reform Act, que supuso la extensión del derecho al sufragio incorporando al sistema político a toda la burguesía, lo que generó que los viejos *whigs* tuvieran que organizarse de forma distinta, transformándose en el Partido Liberal, con algunas reglas de disciplina interna y cierta coherencia ideológica, para organizar las elecciones y generar adhesiones personales hacia los líderes.

Ese fue el espíritu que terminó por triunfar en los partidos políticos en los Estados liberales europeos: organizaciones de cuadros, élites y comités, donde primaban las fidelidades personales que, en realidad, solamente funcionaban en los períodos electorales y no estaban muy cohesionados.

En general, en Europa es el siglo XIX el período histórico en el que surgen los partidos políticos, coincidiendo con la aparición en las primeras constituciones liberales del derecho al sufragio, inicialmente de carácter censitario y capacitario (vota-

ban los hombres con ciertos recursos económicos y/o títulos académicos y profesionales), derecho político que posteriormente evolucionó al sufragio universal masculino (caso de nuestra Constitución de 1869, principal producto jurídico de la Revolución Gloriosa de septiembre de 1868), y que durante el siglo XX desembocaría en el sufragio universal, con la incorporación de la mujer al derecho fundamental al voto.

Esta extensión del derecho al voto facilitó, sin duda, la expansión de esa forma de participar en política, los partidos políticos, como entes que agrupan organizativamente las propuestas ideológicas, y que facilitan la participación en los procesos electorales, siendo elevados a categoría constitucional, como veremos en este ensayo, en las diferentes constituciones del siglo XX, con preceptos específicos al efecto, como nuestro artículo sexto.

En ese sentido, García Cotarelo expresó que «el proceso de afirmación de los partidos políticos es paralelo al de la democratización de los sistemas políticos occidentales, cuya manifestación más evidente es la difusión del sufragio a lo largo del siglo XIX, y en especial, a partir de los primeros años del siglo XX, con el establecimiento definitivo del sufragio universal», añadiendo este autor, que «a esos dos procesos paralelos, y en cierto modo, coincidentes, debe añadirse un tercero, que los acompaña y es también inherente a la construcción de una democracia en el sentido contemporáneo del término: el proceso de parlamentarización de los sistemas políticos, causa y efecto, al mismo tiempo, de la ampliación del derecho de sufragio y del aumento de la actividad parlamentaria de los partidos políticos» (García Cotarelo, 1990: 159)

2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y CLASES DE PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO

En su desarrollo histórico, con carácter general, los partidos podríamos clasificarlos según varios criterios:

- Por sus objetivos ideológicos ante el cambio social: conservadores o liberales/progresistas, nombre que adoptaron, específicamente, en buena parte de la España decimonónica. En la actualidad, según ese criterio, se encuadrarían en la tradicional división entre partidos de derechas (conservadores) o de izquierdas (progresistas). No obstante, sobre todo en la actualidad, a veces el nombre (cambiante) que adoptan no da pistas sobre su adscripción ideológica
- Por su posición en cuanto a la forma de la Jefatura del Estado: monárquicos o republicanos. En la actualidad política española, esta clasificación es plenamente vigente. Varios partidos se definen abiertamente como republicanos (Partido Comunista de España, Esquerra Republicana de Cataluña, Bloque Nacionalista Galego o Podemos, entre otros) y plantean un cambio constitucional en la forma de la Jefatura del Estado. Por su parte, los actuales partidos nacionales de centro y derecha (Partido Popular o Vox, entre otros) apuestan por el mantenimiento de la monarquía parlamentaria. El Partido Socialista Obrero Español, aunque históricamente se posicionó como republicano, actualmente, de facto, está también esta última tesis, al menos desde el punto de vista institucional.
- Por su estrategia de acción para lograr sus objetivos políticos: reformistas o revolucionarios, tipología que históricamente ha tenido mucho peso. Así, un hito histórico lo constituyó el Partido Comunista que surgió en la Rusia de los Zares, que desarrolló el proceso revolucionario con más proyección histórica global, el materializado con éxito en octubre de 1917, y que implantó el primer régimen comunista de la historia de la humanidad, comandando el surgimiento de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, con dicho Partido Comunista al frente. En la Segunda República española, dentro de los distintos gobiernos de izquierda, convivieron partidos y fuerzas políticas y sociales de los dos tipos, reformistas y

revolucionarios, lo que supuso enormes fricciones internas. En la actualidad, la inmensa mayoría de partidos serían reformistas en función de su propio programa político.

Por su parte, García-Pelayo, en la obra mencionada (1986: 88), los clasificaba en función de su posibilidad de determinar o influir en las decisiones de los órganos políticos del Estado (por su jerarquía mantenía este autor) entre:

- Partidos sin representación parlamentaria, que no trascienden de la esfera sociopolítica, que carecen de participación institucionalizada en las decisiones y acciones del Estado.
- Partidos con representación parlamentaria con escasa autonomía al carecer de fuerza suficiente para contar con grupo parlamentario. En la actual XV Legislatura en España, dada la aritmética parlamentaria, todos los partidos políticos representados en el Congreso de los Diputados son determinantes, incluidos los tres que tiene un escaño.
- Partidos políticos con plena autonomía de acción parlamentaria al tener un número de representantes suficientes para contar con grupo parlamentario.
- Partidos que disponen de la mayoría parlamentaria para ocupar el Gobierno (solo o en coalición) o sustentarlo, y, por tanto, para determinar las políticas a seguir por el Estado, nombrar cargos políticos y dirigir la Administración.

Las relaciones entre los partidos políticos y los Estados han atravesado, históricamente, por diversas fases. Inicialmente de prohibición, en los primeros años del Estado Liberal, en que se persiguen estas organizaciones, considerando que los individuos, y no los partidos políticos, eran los únicos legitimados para ejercer la actividad política, una época marcada por el

sufragio censitario, con derecho a voto tan solo los propietarios y adinerados del género masculino.

Con la evolución al Estado democrático, pasamos a una fase de legalización, que llega con la superación del Estado Liberal y supone la aceptación legislativa del fenómeno de los partidos políticos, que se perfecciona en una actual fase de incorporación constitucional, que se identifica con la constitucionalización de los partidos políticos como cauce adecuado para producir su incorporación a las tareas estatales. No solo se reconoce su existencia, sino que se les asignan funciones constitucionales.

En este sentido, Heinrich Triepel, en su afamada obra *La Constitución y los partidos políticos* (en 1927 se publicó su primera edición), en el periodo de la República de Weimar, agrupó la actitud del Estado frente a los partidos políticos en varias etapas.

Literalmente, el politólogo alemán expresó en ese breve ensayo mencionado antes que: «Visto desde una perspectiva histórica, el comportamiento del Estado respecto a los partidos políticos se ha movido siguiendo cuatro etapas escalonadas de manera sucesiva. Podemos hablar, primero, de una fase de enfrentamiento o lucha [*Bekämpfung*], y luego de una fase de ignorancia [*Ignorierung*]. Y a ésta le sigue un período de reconocimiento y legalización [*Anerkennung und Legalisierung*], apareciendo, por último, la era de la incorporación constitucional [*verfassunsässigen Inkorporation*], cosa que, por cierto, continúa siendo para nosotros, de entrada, algo problemático en su existencia y en sus peculiaridades» (Triepel, 2015: 14-15).

Por su parte, el politólogo británico David Runciman, mantiene que «los partidos políticos eran antaño los principales instrumentos para la conjugación de las virtudes positivas de la democracia», sin embargo, «ahora esos partidos están siendo desgarrados por la política del reconocimiento personal, que aviva la frustración con la mecánica de la representación democrática». Concluyendo esta idea el autor expresando que «en época electoral, los políticos continúan prometiendo toda clase de cosas a las personas para toda clase de personas: este mo-

vimiento social solucionará los problemas personales que ustedes tengan; ese culto a la personalidad hará que su país vuelva a estar unido de nuevo, y no pasa mucho tiempo antes de descubrirse la vacuidad de las promesas de los políticos, pero, para entonces, las anteriores ya han sido sustituirse por otras nuevas» (Runciman, 2018: 255-256).

3. LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO EN LA HISTORIA DE ESPAÑA: DESDE SU ORIGEN EN EL SIGLO XIX HASTA LA TERCERA DÉCADA DEL SIGLO XXI

3.1. Siglo XIX

En España, el origen de los partidos políticos podemos situarlo en el siglo XIX, en cuyo último tercio, rigió el pacto entre dos políticos, Cánovas (conservador) y Sagasta (liberal), ya en la Restauración borbónica, en un sistema de partidos bipartidista y de turno político, protagonizado por las cesantías de multitud de funcionarios de cada administración (conservadora o liberal), que con todo lujo de detalle describió D. Benito Pérez Galdós en algunos de sus *Episodios Nacionales*.

No obstante, hemos de señalar que el texto constitucional aprobado el 1 de junio de 1869, que comentaremos a continuación, que introdujo entre los derechos fundamentales, el de libertad de opinión, el de reunión, y el de asociación, en su importante artículo 17, suponía sin duda elementos jurídico-constitucionales de primer nivel para el desarrollo de un futuro amplio ecosistema de partidos político, como así fue.

Sin duda, en materia democrática, la de 1869 supuso una Constitución que partió la historia de la democracia en España en dos etapas como comentamos a continuación. Política y electoralmente, buena parte del siglo XIX estuvo marcado inicialmente por el sufragio censitario y capacitario, sistema electoral que solo permitía que votasen las personas con capacidad económica y/o títulos académico-profesionales, un sistema eli-

tista que fue eliminado por la Constitución de 1869, producto de la «Revolución Gloriosa» de septiembre de 1868, que proclamó el sufragio universal masculino para los mayores de 25 años en su artículo 16 («ningún español que se halle en el pleno ejercicio de sus derechos civiles podrá ser privado del derecho a votar en las elecciones de Senadores, Diputados a Cortes, Diputados provinciales y Concejales»), medida que supuso que el cuerpo electoral pasara a suponer el 25% de la población, muy significativo en relación a la Ley promulgada por O'Donnell el 18 de julio de 1865, que fijó el cuerpo electoral censitario en tan solo el 2,6%.

Lamentablemente, esta extensión del derecho al voto de la Constitución de 1869, las más democrática sin duda del siglo XIX, quedó en suspenso con la Restauración de la dinastía borbónica de 1874, siendo recuperado de nuevo por la Ley de 26 de junio 1890, que fijó el cuerpo electoral en el 27% (datos estadísticos aportados por Solé Tura y Ajá Fernández en obra que se referencia en bibliografía).

El sufragio universal masculino, una de las consecuciones históricas de la revolución iniciada el 19 de septiembre de 1868, que se incorporó a la amplia tabla de derechos y libertades de la Constitución de 1 de junio de 1869, supuso que, en las elecciones a cortes constituyentes convocadas por Decreto de 9 de noviembre de 1868, celebradas entre 15 y el 18 de enero de 1869, el cuerpo electoral alcanzó las 3.800.000 personas, en comparación con las 400.000 de 1865 (datos estadísticos aportados por el profesor Tomás Villarroya, en obra referenciada en bibliografía).

Los profesores Pérez Royo y Carrasco Durán destacan que «tras la Gloriosa, el Código Penal de 1870 abrirá un espacio reducido al ejercicio del derecho de asociación, pero la interpretación jurisdiccional del Código y el frecuente recurso a la normativa de excepción durante el período de la Restauración hará que dicho espacio reducido se convierta en casi inexistente, siendo en 1887 cuando se apruebe en España la primera Ley de Asociación, claramente conectada con la aprobación también del sufragio universal, pero dicha Ley era en realidad más una

auténtica ley de vigilancia sobre las asociaciones que pudieran constituirse que una auténtica ley de asociación que permitiera la constitución de partidos como los agentes centrales del proceso político» (Pérez Royo-Carrasco Durán, 2023: 503).

En relación con el texto constitucional de 1869, el profesor Francisco Tomás y Valiente, en su clásico *Manual de Historia del Derecho Español* (cuya décima sexta reimpresión he consultado) mantuvo que con esta Constitución «por primera vez el juego político quedaba abierto al pueblo», añadiendo que con esa Constitución «se llevó a cabo en España el más serio intento por construir al país democráticamente» (Tomás y Valiente, 2008: 451-453), que coincide con lo que acabo de manifestar, hay un antes y un después desde el punto de vista democrático y constitucional con esta carta magna producto de la revolución de 1868.

En relación al período político de la revolución de 1868 y la Constitución de 1869, resulta de especial interés la película «Prim, asesinato en la calle del Turco» (2014), sobre el magnicidio contra el presidente del Gobierno de la época, el general Juan Prim y Prats en diciembre de 1870, que describe perfectamente el entorno político del momento. Como aporte histórico, no olvidemos que en la historia política de España se han perpetrado cinco asesinatos de políticos de alto nivel. El del general Prim fue el primero. Luego serían asesinados Cánovas del Castillo (1897), José Canalejas (1912), Eduardo Dato (1921) y, ya en la fase final del régimen franquista, el almirante Luis Carrero Blanco (1973), hecho este último sobre el que también se hizo una interesante película, Operación Ogro (1979).

En relación con el mencionado anteriormente turno de partidos decimonónico, el Profesor Joaquín Tomás Villarroya, en su *Breve historia del constitucionalismo español*, mantiene que «la quiebra del turno fue consecuencia de la del bipartidismo. De alguna manera, la rotación entre liberales y conservadores continuó por inercia o por conveniencia política, pero perdió su valor y significado esenciales desde el momento en que el partido liberal no sustituía al conservador o a la inversa, sino que se sucedían gobiernos de coalición formados por diversos

grupos de signo liberal, de signo conservador y, en ocasiones, de constitución mixta. Estos gobiernos carecían de estabilidad, de una parte, por su composición heterogénea, y de otra, porque la aspiración del jefe de cada grupo era imponerse a los demás. De esta manera, se produce una sucesión vertiginosa de presidentes de Gobierno y gabinetes ministeriales. Nada más que en el período entre 1902 y 1923 se cuentan 33 Gobiernos en España, de los que sólo cinco logran durar más de un año» (Tomás Villarroya, 1997: 116).

La Constitución de la Restauración borbónica, la de 1876, como mantienen las profesoras Collantes de Terán de la Hera y Torquemada Sánchez, y los profesores Torres Aguilar y Pino Abad, en la tercera edición de su obra colectiva *Manual de Historia del Derecho*, «sirvió a la alternancia política de los partidos conservador de Cánovas y liberal de Sagasta durante más de dos décadas» (Torres, 2023: 199).

De interés resulta el listado completo de primeros ministros durante todo el siglo XIX y XX que aportan a modo de anexo García Cortázar y González Vesga en su *Breve historia de España*, documento en el que podemos constatar con fechas exactas de duración esa importante inestabilidad política e institucional que acabamos de indicar (García Cortázar y González Vesga, 1995: 182).

El profesor Antonio Torres del Moral, en su obra *Constitucionalismo histórico español*, nos dejó esta esencial idea sobre los partidos políticos decimonónicos: la poca consistencia de nuestros partidos políticos históricos es algo comúnmente admitido, solo había grupos de notables con clientela electoral y vida política exclusiva en la Corte y en Las Cortes, a la que añade otro elementos esencial, que dichos partidos políticos no cumplían la función de vertebración política de la ciudadanía y la Administración, pobre e inconsistente que en la práctica era sustituida por el caciquismo como real estructura política-administrativa de España, dado que oligarcas locales, nobles y burgueses terratenientes, gobernaban los pueblos con relativa independencia de la Corte (Torres del Moral, 2021: 41).

Por su parte, también en relación al sistema de partidos decimonónico, el profesor Jiménez Asensio, en su *Introducción a una historia del constitucionalismo español*, consideró en buena parte del siglo XIX español, «los llamados partidos políticos no pasaban de ser, en un principio, sin meras camarillas de notables que se agrupaban en torno a un ideario un tanto vago», señalando además que «la dialéctica inicial absolutismo-liberalismo de las tres primeras décadas del ochocientos dio paso posteriormente a la confrontación entre moderados y progresistas, mientras que durante el periodo de la Restauración el bipartidismo se desarrolló en clave conservadora y liberal» (Jiménez Asensio, 1993: 30).

De todos modos, concluye dicho autor, «los partidos fueron los grandes olvidados del constitucionalismo decimonónico, no recibieron (hasta la Constitución de 1978) ninguna regulación específica, aunque sus actividades fueron toleradas y funcionaron de hecho (de derecho a partir de 1887) como verdaderas asociaciones, habiendo de esperar hasta la Constitución de 1869 para que el derecho de asociación se recoja en un texto constitucional y hasta 1887 para que se aprueba una ley que regule efectivamente el ejercicio del tal derecho (Jiménez Asensio, 1993: 31).

Los profesores Jordi Solé Tura y Eliseo Ajá Fernández, en su clásica obra *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, que tuve la oportunidad de estudiar en mi Licenciatura en Derecho, mantienen que «desde los comienzos del liberalismo hasta la revolución de 1868 no existieron verdaderos partidos políticos, pues, la distinción entre moderados y exaltados, primero, y entre moderados y progresistas, después, no equivale a la distinción entre partidos estructurados». Prosiguen manifestando que «la Restauración canovista significó, entre otras cosas, el intento de meter a todos los sectores de las clases dominantes en un sistema de partidos a la inglesa», pero, «para ello había que apartar a los militares del ejercicio del poder político», y «había que limpiar el terreno político, marginando violentamente de él a las clases populares, mediante la represión, la prohibición y la limitación de las libertades». Estos

autores, en todo caso, mantienen que «este bipartidismo pareció funcionar durante unos años, mientras el movimiento obrero y popular pudo ser controlado y la acumulación capitalista se desarrolló con cierta rapidez, aunque sin alcanzar cotas espectacular», concluyendo que «el sistema de partidos de la Restauración se convirtió en sombra de una sombra, y ante la aceleración de la crisis de 1917, las clases dominantes respondieron con gobiernos de concentración formados por los jefes de las camarillas y no por auténticos partidos» (Solé Tura y Ajá Fernández, 1977: 126-130)

El Profesor José Antonio Portero Molina, considera que «en España tenemos un siglo XIX en el que con dificultades, guerras civiles, pasos hacia adelante y hacia atrás, se va construyendo un Estado constitucional y un incipiente sistema plural de partidos, que hacia el último tercio del siglo se estabiliza en un remedo de bipartidismo sobre una estructura institucional y un armazón jurídicos débiles, con unos actores políticos y una ciudadanía de convicciones democráticas poco débiles», llegando a afirmar que «solo con mucho esfuerzo se podían reconocer entonces partidos y elecciones en sentido moderno, aunque alcancen un notable protagonismo y algunos con cierta organización durante la Restauración» (Portero, 2015: 240).

En las últimas décadas del siglo XIX surgen varios partidos históricos, el Partido Socialista Obrero Español (1879) y el Partido Nacionalista Vasco (1895), y ya en las primeras décadas del siglo XX el Partido Comunista de España, en 1921. Los dos primeros siguen concurriendo actualmente a las urnas como tal, y el tercero se integró en 2016 en la coalición Unidos Podemos, fuerza política que formó parte del primer gobierno de coalición del actual período constitucional, que se constituyó en enero de 2020, encabezado por el Partido Socialista, y en las elecciones de 2023 en la coalición Sumar a través de Izquierda Unida.

3.2. Siglo xx

Terminada la Restauración, con la llegada de la Segunda República, en la Constitución de 9 de diciembre de 1931, se proclama el sufragio universal con la incorporación de las mujeres al voto como derecho fundamental (la votación parlamentaria decisiva tuvo lugar el 1 de octubre de 1931, en las Cortes Constituyentes), cuyo artículo 36 señala que «los ciudadanos de uno y otro sexo, mayores de veintitrés años, tendrán los mismo derechos electorales conformen determinen las leyes», y previamente, el artículo 25, el primero de la tabla de derechos y deberes de los españoles, había proclamado que «no podrán ser fundamento de privilegio jurídico: la naturaleza, la filiación, el sexo, la clase social, la riqueza, las ideas políticas ni las creencias religiosas», principio de igualdad radical que impedía cualquier tipo de discriminación, incluida la electoral.

Este texto constitucional republicano, abruptamente interrumpido en su vigencia por el levantamiento militar y la consiguiente guerra civil y régimen franquista, tuvo como claros inspiradores las Constituciones de Querétaro de 1917 (Méjico), la de Weimar de 1919 (Alemania), la de Checoslovaquia de 1920, así como la de la Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas de 1924, todas ellas de contenido social.

Sobre este hecho histórico, sobre la forma en la que se gestaron dichos preceptos, es muy recomendable la película sobre la jurista y política Clara Campoamor, que refleja su esencial contribución al sufragio universal en España.

La Segunda República española supuso un momento de eclosión de partidos y de coaliciones, nacionales y regionales, que fue estudiado en profundidad en la obra *Estudios sobre la República y la Guerra Civil española*, coordinada por Raymond Carr, que cuenta con un capítulo sobre los partidos de izquierda, de Edward Malefakis, y otro sobre los partidos de derecha en este periodo histórico, obra de Richard Robinson.

En esta época, en 1931, es fundado en Barcelona el partido político Esquerra Republicana de Cataluña, que aún sigue presentándose a las elecciones con idéntica denominación, al igual

que los comentados antes, Partido Nacionalista Vasco y Partido Socialista Obrero Español. Vamos a continuación a reflejar los resultados electorales de las tres únicas elecciones generales que se celebraron durante la vigencia de la Segunda República española.

Resultados electorales (en escaños) de las elecciones constituyentes de 28 de junio de 1931 (de un total de 470 diputados). Régimen parlamentario unicameral:

Conjunción Republicano-Socialista	Derecha	Esquerra Catalana	Vasco Navarros	Republicanos Independientes	Lliga Regionalista	Extrema izquierda
368	26	42	15	13	3	3

Fuente: Historia Electoral <https://www.historiaelectoral.com/e1931.html>

Conjunción Republicano-Socialista: PSOE, PR, Rad, Rad-Soc, DLR, AR, PRD Fed., FRG, ASR, PCR.

Derecha: Partido Agrario, AN, Católicos, Monárquicos.

Esquerra Catalana: ERC, USC, ECRS

Vasco-Navarros: Comunión Tradicionalista, PNV, PCT

Republicanos independientes: PRLD, PRC, Partido Galleguista.

Extrema Izquierda: PCE, IRA-RSR, EEF, BOC

Resultados electorales (en escaños) de las elecciones 19 de noviembre de 1933 (de un total de 470 diputados). Régimen parlamentario unicameral:

Unión de Derechas	Partido Radical	PSOE	Esquerra Catalana	Lliga Catalana	PNV	PCE	Partido Rep. Gallego
160	75	63	26	28	11	1	8

Fuente: Historia Electoral <https://www.historiaelectoral.com/e1931.html>

Unión de Derechas: CEDA, Partido Agrario, CT, RE, PRLD, PRCE, PRM, FE.

PSOE y Coalición de Izquierdas.

Partido Radical centro: PRR, PRC, PRP

Esquerra Catalana: ERC, USC, Udr

Los días 16 de febrero y 1 de marzo de 1936 tuvieron lugar las terceras (y últimas) elecciones generales de la Segunda República. De un total de 473 diputados a elegir, en sistema unicameral, estos fueron los resultados:

Frente Popular	Frente Nacional	Centro y Nacionalistas
285	166	22

Fuente: Historia Electoral <https://www.historiaelectoral.com/e1931.html>

Partidos políticos integrantes del Frente Popular: Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Izquierda Republicana (IR), Unión Republicana (UR), Esquerra Republicana de Cataluña (ERC), Partido Comunista de España (PCE), Partido Obrero de Unificación Marxista (POUM), USC, PRDR, ACR, Partido Galle-gista y Partido Sindicalista.

Partidos políticos integrantes del Frente Nacional: Confederación Española de Derechas Autónomas (CEDA), Partido Agrario (PA), Comunión Tradicionalista (CT), Renovación Española (RE), BN, CNR, PRR, PRC, y Partido Nacionalista Español.

El 18 de julio se inicia un golpe de estado militar contra el Estado democrático republicano y se inicia la Guerra Civil para intentar parar la sublevación militar, que terminó en la derrota de la Segunda República y por tanto en la interrupción de la democracia en España y la prohibición-represión de la actividad política libre.

Período de transición a la democracia.

Superados los casi cuarenta años del régimen dictatorial del General Franco (1939-1975), un Estado autocrático que reprimió la libertad política, un período por tanto de partido único, el Movimiento Nacional, con ilegalización y persecución de partidos políticos de la oposición, llega la actual democracia con las primeras elecciones libres de 1977, tras una fase de pacto entre diversas y diferentes opciones políticas.

En este importante momento histórico, nacen nuevos partidos como Unión de Centro Democrático (UCD), que ganó tan-

to las elecciones constituyentes de 15 de junio de 1977, como las primeras elecciones legislativas de 1979, y se legalizan los partidos políticos que ya existían en el período democrático de la Segunda República como el PSOE, PCE, PNV o ERC.

En estos inicios de la transición democrática, la derecha se organizó primero en Alianza Popular y posteriormente en el Partido Popular. En estas dos primeras elecciones del actual período democrático, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) quedó segundo en votos y diputados, y el Partido Comunista de España (PCE) se situó en tercera posición, a gran distancia de votos y diputados de los mencionados partidos (UCD y PSOE).

Los resultados, en número de diputados (de un total de 350), de estas primeras elecciones (15 de junio 1977) en libertad tras los cuarenta años de dictadura franquista fueron:

UCD	PSOE	PCE	AP	PDC	PNV
165	118	20	16	11	8

Estas elecciones resultaron, de facto, constituyentes y desarrollaron el proceso de transición política y redacción de una Constitución, que fue aprobada por el pueblo en referéndum el 6 de diciembre de 1978. En marzo de 1979 tuvieron lugar las segundas elecciones libres, ya ordinarias, con resultados parecidos a los anteriores. El partido UCD gobernó España hasta 1982, fecha en la que ganó por mayoría absoluta el PSOE y supuso la práctica desaparición parlamentaria tanto de UCD como del PCE. Este último, fundó junto a otros partidos políticos de izquierda, una coalición de partidos denominada Izquierda Unida.

Resultados (en escaños) de las elecciones generales de 1 de marzo de 1979:

UCD	PSOE	PCE	CD	CiU	PNV	PSA
168	121	23		8	7	5

Significativa es la aparición en estas elecciones del Partido Socialista Andaluz (PSA), de ideología andalucista, fruto sin duda del proceso histórico por el Estatuto de Autonomía de Andalucía. En las siguientes elecciones, las de 1982, desapareció del mapa político nacional. En estas elecciones, CD sustituyó a AP, y CiU (Convergencia i Unió) se convirtió en la fuerza parlamentaria autonomista de Cataluña.

Resultados (en escaños) de las elecciones generales de 28 de febrero de 1982:

PSOE	AP-PDP	UCD	PCE	CiU	PNV	CDS
202	107	11	4	12	8	2

La coalición electoral AP-PDP supone una unión de Alianza Popular y el Partido Demócrata Popular, que unos años después fundarían el actual Partido Popular (PP). Por su parte, CDS, Centro Democrático y Social fue fundado por militantes que salieron de UCD, entre ellos el primer presidente del Gobierno del actual período constitucional (1977-1981), Adolfo Suárez González, que fue sustituido, tras una crisis política interna, por decisión del partido UCD, por Leopoldo Calvo-Sotelo y Bustelo (1981-1982), como nuevo Presidente del Gobierno, en cuya sesión de investidura irrumpieron en el Congreso de los Diputados y suspendieron la sesión parlamentaria con el propósito de dar un golpe de estado, en conexión con miembros de las Fuerzas Armadas. Los hechos sucedieron en la tarde-noche del 23 de febrero de 1981.

Tras su arrolladora victoria electoral de 28 de febrero de 1982, el PSOE gobernó España entre 1982 y 1996, con Felipe González Márquez como presidente. Por su parte, el PP lo hizo desde 1996 hasta 2004, con José María Aznar López, fecha en

la que volvió al poder el PSOE hasta 2011, con José Luis Rodríguez Zapatero como presidente del Gobierno. Entre 2011 y el 2018 gobernó el PP, con Mariano Rajoy Brey como presidente, que salió del gobierno tras la primera moción de censura exitosa del actual período constitucional. El 1 de junio de 2018 resulta investido presidente del Gobierno tras dicha moción Pedro Sánchez Pérez-Castejón (PSOE).

Resultados (en escaños) de las elecciones generales de 22 de junio 1986:

PSOE	CP	CDS	IU	CiU	PNV	FB
184	105	19	7	18	6	5

Resultados (en escaños) de las elecciones generales de 29 de octubre de 1989:

PSOE	PP	IU	CDS	CiU	PNV	HB
175	107	17	14	18	5	4

Resultados (en escaños) de las elecciones generales de 6 de junio de 1993:

PSOE	PP	IU	CiU	PNV	CC	HB
159	141	18	17	5	4	2

Resultados (en escaños) de las elecciones generales de 3 de marzo de 1996:

PP	PSOE	IU	CiU	PNV	CC	HB	BNG
156	141	21	16	5	4	2	2

Resultados (en escaños) de las elecciones generales de 12 de marzo de 2000:

PP	PSOE	IU	CiU	PNV	CC	BNG
183	125	8	15	7	4	3

3.3. Siglo XXI

En la primera década del siglo XXI siguió predominando el bipartidismo esencialmente. Pero, a mitad de la segunda década del siglo XXI, el sistema de partidos a nivel nacional experimentó notables cambios, que se materializó en las elecciones generales de diciembre de 2015, con la irrupción con mucha fuerza de Podemos, con casi setenta escaños, partido del espectro de la izquierda que había nacido en 2014, y con una treintena de diputados por parte de un partido de corte centrista, Ciudadanos.

Resultados (en escaños) de las elecciones generales de 14 de marzo de 2004:

PSOE	PP	IU	CiU	PNV	ERC	BNG
164	148	5	10	7	8	2

Resultados (en escaños) de las elecciones generales de 9 de marzo de 2008:

PSOE	PP	IU	CiU	PNV	ERC	BNG
169	154	2	10	6	3	2

Resultados (en escaños) de las elecciones generales de 20 de noviembre de 2011:

PP	PSOE	IU	CiU	PNV	UPyD	Amaiur
186	110	11	16	5	5	7

Resultados (en escaños) de las elecciones generales de 20 de diciembre de 2015:

PP	PSOE	PODEMOS	Ciudadanos	PNV	ERC-Cat	EH Bildu	IU
123	90	69	40	6	9	2	2

Resultados (en escaños) de las elecciones generales de 26 de junio de 2016 (repetición electoral de las de diciembre de 2015):

PP	PSOE	UNIDOS PODEMOS	Ciudadanos	ERC-Cat	PNV	CDC
137	85	70	32	9	5	8

En estas elecciones de 2016, IU se integra en Unidos Podemos.

En las dos elecciones generales celebradas en 2019 (abril y la repetición de noviembre), y en las de 23 de julio de 2023, se confirmó el multipartidismo en nuestro país, con cinco grandes partidos nacionales en 2019 y cuatro en 2023. En la XV Legislatura, iniciada con la constitución de las Cortes Generales el 17 de agosto de 2023, el Congreso cuenta con dos partidos que superan los cien diputados (PP y PSOE), y otros dos que superan los treinta escaños (VOX y SUMAR), configurando dos bloques (izquierda-derecha) muy igualados, siendo los dos grupos parlamentarios vascos y los dos catalanes determinantes para las mayorías de gobierno.

Resultados (en escaños) de las elecciones generales de 28 de abril 2019:

PSOE	PP	UNIDAS PODEMOS	Ciudadanos	ERC	PNV	Junts Cat
123	66	42	57	15	6	7

Resultados (en escaños) de las elecciones generales de 10 de noviembre de 2019 (repetición electoral de las de 28 de abril):

PSOE	PP	UNIDAS PODEMOS	VOX	ERC	Ciudadanos	Junts Cat
120	89	35	52	13	10	8

Resultados (en escaños) de las elecciones generales de 23 julio de 2023

PP	PSOE	VOX	SUMAR	ERC	Junts per Cat	EH Bildu	PNV	CC(1) NG(1) UPN(1)
137	121	33	31	7	7	6	5	3

Podemos (integrado en SUMAR) y Ciudadanos (que decidió no concurrir), no se presentaron ya a las elecciones generales de 2023. Tras estas elecciones, resultó investido presidente del Gobierno el candidato del PSOE, por mayoría absoluta (179 votos a favor) en primera votación, el 16 de noviembre, y se constituyó el segundo gobierno de coalición del actual periodo constitucional, en este caso entre PSOE y SUMAR, que tomó posesión ante el Jefe del Estado el 21 de noviembre de 2023. El primer ejecutivo compuesto se había formado en enero de 2020 entre PSOE y Unidas Podemos, como antes hemos apuntado.

3.4. La actual constitucionalización de los partidos políticos: fase final de su desarrollo histórico.

En la última fase de la evolución histórica de legalización de los partidos políticos que antes se ha comentado, se inserta nuestra Constitución de 1978, tras cuarenta años de negación de estos y de todo tipo de libertades y derechos, con su proclamación de España como Estado social y democrático de Derecho, y con cuatro valores superiores del ordenamiento jurídico como son la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

Por tanto, el apellido «democrático» de nuestro Estado, y el valor pluralismo político, abren la puerta a la constitucionalización de los partidos políticos, que se plasma en el importante artículo sexto, que proclama que los partidos políticos expresan el pluralismo político, facilitan el proceso de formación y de manifestación de la voluntad popular, constituyen un instrumento fundamental para la participación política, establecien-

do claros requisitos de funcionamiento democrático interno para los mismos en el marco del principio de libertad.

La mencionada constitucionalización de los partidos políticos en el actual período democrático de la historia de España se materializa en el importante artículo 6, que inserta un intenso contenido, pues expresa no solo las funciones constitucionales de los partidos político, sino también los requisitos de constitucionalidad. Este precepto supone, pues, la consagración constitucional del «Estado de partidos», una garantía institucional de su vital protagonismo desde la más alta arquitectura constitucional y su literalidad es la siguiente: *«Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos».*

Por tanto, por un lado, se constitucionalizan los partidos políticos, se le asignan funciones esenciales de nuestro sistema constitucional, del Estado democrático. Y, por otro lado, se proclaman las normas o requisitos de constitucionalidad de los partidos, el sometimiento de los partidos a las reglas constitucionales: respecto a la Constitución, y funcionamiento y estructura democráticas.

Del literal del precepto, podemos concluir que son tres las funciones constitucionales esenciales de los partidos políticos:

- Los partidos son el instrumento fundamental para la participación política.
- Facilitan y contribuyen de manera organizada a la formación de la voluntad popular.
- Facilitan y canalizan la manifestación de esa voluntad popular.

No obstante, a pesar de que son el mecanismo esencial para la participación política, los partidos políticos no son el único modo de participación en los asuntos públicos. El valor supe-

rior pluralismo político tiene otros modos de expresarse como el referéndum, la Iniciativa Legislativa Popular (ILP), libertad de pensamiento y expresión, ejercicio del derecho de asociación y manifestación, o la participación en la Justicia (jurado, acción popular).

En cuanto a los criterios de constitucionalidad de los partidos políticos, el artículo sexto los expresa claramente:

- El respeto a la Constitución y a la Ley: su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley.
- La estructura interna y el funcionamiento democráticos: su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

Se trata de un deber de acatamiento general de la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

La norma que desarrolla en la actualidad el artículo 6 de la Constitución, la Ley Orgánica de Partidos Políticos (2002), expresa que los partidos desarrollarán las funciones que constitucionalmente se les atribuyen de forma democrática y con pleno respeto al pluralismo. También establece que la actividad de los partidos han de respetar los principios constitucionales, los principios democráticos y los derechos humanos.

El procedimiento judicial por actividades contrarias a los principios democráticos se resolverá por sala especial del Tribunal Supremo a instancia de Gobierno o del Ministerio Fiscal (art 10 y 11 Ley Orgánica de Partidos Políticos). El Congreso y Senado pueden, a su vez, instar al Gobierno esta petición. La ilegalización de un partido no suspende el derecho al sufragio pasivo de sus miembros.

En cuanto al requisito de estructura interna y el funcionamiento democrático, que su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos, segundo de los dos requisitos para la constitucionalidad de un partido político, tiene como concreción legal los artículos 3, 6, 7 y 8 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos de la siguiente manera:

- Que sus estatutos prevean la existencia de un órgano supremo de decisión, una Asamblea General, bien con todos los militantes o a través de compromisarios elegidos por la militancia.
- Todos los militantes podrán ser electores y elegibles para los cargos.
- Transparencia. Acceso de todos a información económica del partido y de sus actividades.
- Sistema electoral interno: sufragio libre y secreto.

IV.

LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO AL VOTO EN ESPAÑA

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Hasta 1868, con distintos porcentajes de la población con derecho a voto, solo podían votar los hombres con ciertas propiedades y ciertos títulos, es decir, los que tenían intereses económicos y conocimientos académicos, sufragio censitario y capacitario.

Tras la revolución de septiembre de 1868, uno de los objetivos era extender el derecho al voto a toda la población masculina mayor de edad, como así fue a final de ese mismo año, por Decreto de 9 de noviembre de 1868, para las elecciones constituyentes que se celebraron a inicio de 1869, y quedó consagrado el sufragio universal (masculino) en la Constitución de junio de 1869, en su histórico artículo 16, que lo establece para todo tipo de convocatorias electorales, carta magna que fue considerada por el profesor Acosta Sánchez como el «texto constitucional español sin duda más progresista, primero democrático, coherente, completo y mejor sistematizado del XIX» (Acosta, 1998: 167).

Es clave recordar, con relación al proceso histórico de extensión del derecho al voto, que, en el manifiesto (pronunciamiento) firmado por varios generales (Juan Prim, Francisco Serrano, Domingo Dulce, Ramón Nouvillas, Rafael Primo de

Rivera, Antonio Caballero de Rodas y Juan Bautista Topete) que supuso el inicio de la Revolución (gloriosa) de 1868, de 18 de septiembre, se expresa literalmente lo siguiente: (...) «Queremos vivir la vida de la honra y de la libertad. Queremos que un Gobierno provisional que represente todas las fuerzas vivas del país asegure el orden, en tanto que el sufragio universal echa los cimientos de nuestra regeneración social y política» (...), frase, que, como concluye el profesor Casals Bergés, en su monumental obra *Los orígenes de la democracia contemporánea en España*: «reconocía la labor de protesta de los demócratas españoles en los años previos. Aunque firmado por los generales progresistas y unionistas que controlaban el golpe de Estado, finalmente la cúpula militar revolucionaria dejaba de lado el cesarismo de los años previos y reconocía que la soberanía nacional, expresada a través del voto universal, le daría el triunfo a la revolución. El pueblo lo entendió así y, en general, apoyó la propuesta de un movimiento canalizado en juntas que triunfó, sobre todo, por la combinación civil y militar» (Casals Bergés, 2023: 334). Nuevamente, como ocurriera en la lucha contra el invasor francés en la Guerra de la Independencia (1808-1814), se puso de manifiesto la unidad nacional entre diferentes clases sociales.

Ese sufragio universal masculino conseguido tras la gloriosa revolución septembrina quedó suspendido con la Restauración borbónica de 1874, un paso atrás desde el punto de vista democrático en nuestra historia, y restaurado de nuevo en 1890 para elecciones generales, y para las municipales en los primeros años ya del siglo XX.

Habrà que esperar a la Constitución de 9 de diciembre de 1931, la de la Segunda República, para ver consagrado en España desde el punto de vista constitucional el derecho a voto de mujeres y hombres. Ya en las elecciones constituyentes de junio de 1931 tuvieron derecho de sufragio pasivo las mujeres. De hecho, hubo dos parlamentarias que protagonizaron el debate constituyente en esta materia, Clara Campoamor y Victoria Kent, que quedó aprobado en la ponencia constitucional el 1 de octubre de ese año.

Finalmente, las primeras elecciones en las que las mujeres pudieron votar en España serían en las de noviembre de 1933, con victoria de las fuerzas políticas conservadoras.

2. EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA. PRECEDENTE HISTÓRICO INMEDIATO Y RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DESDE 1978. LA PROBLEMÁTICA DEL MANDATO REPRESENTATIVO

Vamos a recordar un precedente histórico esencial en esta materia, la Constitución de la Segunda República, de 9 de diciembre de 1931. Como expresó el profesor Varela Suanzes, «la Constitución de 1931 atribuía la soberanía al pueblo, no a la Nación, lo que no fue óbice para que consagrara, por vez primera en nuestra historia, la supremacía de la Constitución, no de la ley, para lo cual articulaba un Tribunal de Garantías Constitucionales» (Varela, 1999: 79), que como sabemos es uno de los antecedentes que ejerció influencia en la configuración constitucional de nuestro actual Tribunal Constitucional.

Nos recuerda también el mencionado autor un elemento democratizador esencial en relación con el derecho fundamental a la participación política, la participación directa, expresando literalmente que «la Constitución republicana cohonestaba también la democracia indirecta o representativa con algunos institutos de la democracia directa, como el referéndum, desconocidos en el constitucionalismo del siglo XIX, a la vez que ampliaba los derechos civiles y políticos» (Varela, 1999: 79).

Dos espacios temporales democráticos existieron en el siglo XX en España, con incidencia directa en la existencia del derecho a la participación política, la Segunda República, que surgió de facto el 14 de abril de 1931, cuya Constitución de 9 de diciembre definió a España en su artículo primero como una «República democrática de trabajadores de toda clase», y el nuevo Estado que surgió tras la Constitución de 1978, que nos definió como un «Estado social y democrático de Derecho», también en su primer precepto.

En medio de ambos períodos democráticos, un período de negación de derechos y libertades, de totalitarismo fascista, de represión contra una parte de la población por razón de sus ideas, de pobreza y de desconexión de la sociedad internacional, que se prolongó desde el 1 de abril de 1939, fin de la guerra civil provocada por el golpe de Estado de 18 de julio de 1936, hasta el 20 de noviembre de 1975, fecha de fallecimiento del dictador, o hasta el 15 de junio de 1977, fecha de las primeras elecciones democráticas del actual período constitucional.

Teniendo como precedente el Título tercero de la mencionada Constitución de 1931, con un amplio catálogo de derechos y deberes, y de garantías individuales y políticas (artículos 25 a 42), en nuestra actual Constitución de 1978 tenemos un precepto clave en materia de participación política, el artículo 23, que proclama los derechos de sufragio activo y pasivo. En cuanto a la titularidad del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos, el artículo 23 de la actual Constitución habla literalmente de «los ciudadanos» como sujetos titulares, no los partidos políticos. Sólo los ciudadanos, no los partidos políticos, podemos ser representantes de los ciudadanos.

El derecho fundamental de sufragio electoral, tanto activo (votar) como pasivo (a ser elegido) se desarrolla mediante la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General (LOREG), norma fundamental en nuestro sistema democrático. Esta norma electoral vincula el derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos a la mayoría de edad. El artículo 12 del texto constitucional la establece en 18 años. Y el art 13.2 otorga tal posibilidad de ejercicio (también pasivo) para los extranjeros, lo que supuso la primera reforma constitucional (agosto 1992) para ratificación del Tratado de la Unión Europea.

La participación a través de representantes (democracia representativa) es la vía de participación ordinaria en los asuntos públicos, con dos vertientes, la activa, elegir en los procesos electorales a nuestros representantes, y la pasiva, derecho a presentarnos como candidatos para ser elegidos representantes en el Congreso, en el Senado, Parlamentos Autonómicos, Plenos de Ayuntamientos o Parlamento Europeo. La regulación de

ambas cuestiones se encuentra en la LOREG, con contenidos normativos esenciales como los siguientes:

- Las condiciones de ejercicio del derecho fundamental al sufragio activo y pasivo.
- Los detalles concretos de los procesos electorales a Cortes Generales (Congreso y Senado), al Parlamento Europeo y las Municipales.
- Sufragio universal, pero con necesidad de inscripción en censo electoral. Oficina del Censo Electoral.
- Sufragio directo: elección por el voto ciudadano, sin compromisarios intermedios.
- Igualdad en el sufragio.

Con relación a nuestras normas electorales (constitucionales y legales), con la provincia como circunscripción electoral básica (excepto para las elecciones europeas que es única, la nacional), surge la problemática sobre la justicia electoral de las actuales circunscripciones electorales y algunas dudas: ¿realmente se cumple el principio de una persona un voto?, en relación con la desproporción entre circunscripciones pequeñas/grandes; ¿puede ser la circunscripción única nacional una posible solución justa desde el punto de vista electoral?. Creo que sí, que sería estrictamente proporcional, como demuestra el actual sistema electoral de las elecciones europeas, que tiene a todo el territorial nacional como circunscripción. Si la soberanía nacional es única y reside en el pueblo español, creo que única debería ser la circunscripción electoral, y como, expondré al final de este trabajo, única debería ser también la cámara de representación democrática, el Congreso.

Sobre el sistema electoral, también se plantea por algún autor, como el profesor Alguacil González-Aurioles, la posibilidad de que la circunscripción electoral pudiera ser la comunidad autónoma, en consonancia con la estructura territorial del Estado que define la actual Constitución (Alguacil, 2013: 144).

Todas estas cuestiones siguen sin resolverse, y producen desajustes como los de las últimas elecciones generales de 23

de julio de 2023, con relación a los votos que «cuesta» cada diputado. Estos fueron los resultados de los cuatro actuales partidos políticos de ámbito nacional y del resto con representación parlamentaria:

Elecciones 23 de julio de 2023. Partido/ Coalición electoral. XV Legislatura	Votos obtenidos	%	Diputado/as obtenidos	Coste en votos de cada escaño
PP	8.091.840	33,05%	137	59.064
PSOE	7.760.970	31,70%	121	64.140
VOX	3.033.144	12,39%	33	91.913
SUMAR	3.014.006	12,31%	31	97.226
ERC	462.883	1,89%	7	66.126
JUNTS	392.634	1,60%	7	56.090
EH BILDU	333.362	1,36%	6	55.560
EAJ-PNV	275.782	1,12%	5	55.156
BNG	152.327	0,62%	1	152.327
CCa	114.718	0,46%	1	114.718
UPN	51.764	0,21%	1	51.764

Hipótesis de resultados en diputados si la circunscripción electoral fuese única:

Elecciones 23 de julio de 2023. Partidos/coaliciones que se presentaron	Votos obtenidos el 23 de julio de 2023	Hipótesis de diputado/as que se obtendría con un sistema de circunscripción electoral única
PP	8.091.840	113
PSOE	7.760.970	108
VOX	3.033.144	42
SUMAR	3.014.006	42
ERC	462.883	6
JUNTS	392.634	5
EH BILDU	333.362	4
EAJ-PNV	275.782	3
Partido Animalista	169.327	2

BNG	152.327	2
C. Canaria	114.718	1
Candidatura Unidad Popular (CUP)	99.644	1
UPN	51.764	0
Frente Obrero	46.274	0
Nueva Canarias	45.595	0

Elaboración propia partiendo del dato de que fueron emitidos un total de 25 millones de votos al Congreso, que, entre 350 diputados, saldría cada diputado, en proporción pura, a 71.428 votos. He insertado también las candidaturas con número superior a 45.000 votos obtenidos.

Como nota histórica destacada, es de interés recordar que en enero de 2020 se constituyó el primer Gobierno de coalición del actual período constitucional, entre PSOE y Unidas Podemos, que contó en total con 155 diputados del total de 350, lo que le obligó a pactos permanentes con otros grupos parlamentarios en la XIV Legislatura (2019-2023). En la actual XV Legislatura (2023-2027), se ha vuelto a constituir un nuevo Gobierno de coalición, en este caso entre PSOE y SUMAR (noviembre de 2023), que suman 152 diputados, lo que obligará de nuevo a continuos acuerdos parlamentarios.

En relación con los derechos de los representantes públicos y el mandato representativo (no imperativo), como contenido final, expondremos varias ideas clave para tener en cuenta sobre nuestro sistema de representación política. En primer lugar, que el cargo público es representativo, con derechos fundamentales para ejercer la representación. La relación representativa se establece entre el representado y el representante. No hay intermediarios, los partidos políticos no lo son en la esfera parlamentaria, aunque de facto sí lo son, a través de los grupos parlamentarios.

Las Cortes representan al pueblo, tal como proclama el art 66 de la Constitución y el artículo 67.2 lo deja claro, no hay mandato imperativo en dicha representación. No existe la obligación de recibir instrucciones de voto de nadie en su ejercicio de la representación. Desde luego, manifestamos que puede

existir tensión de este principio de mandato estrictamente representativo con el «Estado de partidos» y la falta de listas abiertas. En todo caso, como expresa el profesor Rodríguez-Vergara Díaz en relación con este precepto «esta disposición constitucional obliga a entender que Diputados y Senadores no pueden recibir, en el desempeño de sus funciones, instrucciones de nadie, ni siquiera de sus propios electores» (Rodríguez-Vergara Díaz, 2024: 562). Por su parte, el Tribunal Constitucional ha extendido la filosofía del 67.2 (mandato representativo, no imperativo) también a Ayuntamientos y parlamentos autonómicos, como hemos comentado antes.

En una democracia representativa, se representa al pueblo. No hay razón constitucional para recibir instrucciones de voto parlamentario, tampoco de los partidos políticos, formalmente, aunque de hecho sí se reciben, llegando incluso las direcciones de los grupos parlamentarios a imponer sanciones a diputados y senadores díscolos que no «obedecen» las instrucciones de voto, cuestión que considero claramente contrarias al 67.2 de nuestro texto constitucional.

Como última idea clave sobre nuestro actual sistema de representación democrática, considero que existe una evidente tensión entre el mandato representativo (previsión constitucional) y el Estado de partidos. Los partidos políticos no pueden imponer criterios de voto a los representantes electos. Tampoco debería pedir la renuncia al acta de representante público si éste abandonara el partido político por el que se presentó a las elecciones, aunque sea para ir a otro, conocido como «transfuguismo político», ni debieran imponer las sanciones que antes he comentado.

Cerramos este apartado con un anexo que inserta los partidos y entidades políticas representados en el Congreso de los Diputados en la XV Legislatura (2023-2027), producto de las elecciones generales de 23-07-2023.

Partidos políticos, agrupaciones de electores y plataformas ciudadanas	Nombre del Grupo Parlamentario	Diputados
PP	Popular	137
PSOE, PSC	Socialista	121
VOX	VOX	33
Movimiento SUMAR, PODEMOS, Cataluña en Comú, IU, Más País, Más Madrid, Compromis, Xunta Aragonesiste, Proyecto Drago, Alianza Verde, Batzarre, Més per Mallorca, Més per Menorca, Izquierda Asturiana, Iniciativa del Pueblo Andaluz, Verdes-Equo	Plurinacional de SUMAR	31
ERC	Republicano	7
Junts Per Catalunya	Junts Per Catalunya	7
Alternatiba Eraikitzen, Eusko Alkartasuna, Sortu	Euskal Herria Bildu	6
EAJ-PNV	Vasco (EAJ-PNV)	5
BNG, CCa, UPN	Mixto	3
29	9	350

Nota aclaratoria: los datos sobre partidos y otras entidades políticas son de elaboración propia. En relación con los grupos parlamentarios, la información tiene como fuente la web del Congreso de los Diputados. Con posterioridad a la constitución de las Cortes Generales de esta XV Legislatura (agosto 2023), algunos diputados de grupos constituidos han pasado al grupo mixto.

V.

LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA IDEA DEMOCRÁTICA EN ESPAÑA. NUESTRO MODELO PARLAMENTARIO

1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA (S.XIX - S.XX)

Como idea previa de carácter global, es muy conveniente dejar constancia, siguiendo al profesor Javier Pérez Royo, que, «desde finales del siglo XIX, con la incorporación al proceso político de una nueva clase social representada políticamente por los partidos obreros, fundamentalmente partidos socialistas, y con la extensión progresiva del sufragio, el Estado experimentaría un cambio notable, que conduciría en unos pocos decenios a transformar el Estado casi exclusivamente represivo del XIX en un Estado básicamente proveedor de servicios sociales» (Pérez Royo, 2023: 143), que es el que constituye la última fase de desarrollo del Estado, el conocido como Estado social o de bienestar. Actualmente, en el siglo XXI no se concibe un Estado democrático que no procure la felicidad de la población entendida como bienestar material, realización efectiva del principio de igualdad.

El concepto y realidad del Estado como democrático hay situarlo, sin duda en la última parte del siglo XIX y sobre todo en el siglo XX, especialmente tras la Segunda Guerra Mundial. No obstante, en Europa podemos señalar un antecedente temprano, la Constitución francesa de 4 de noviembre de 1848, que proclamó al Estado francés como república democrática,

en concreto en el apartado segundo de su Preámbulo, al expresar solemnemente que «La República francesa es democrática, una e indivisible».

Realmente, el término democrático, que gradualmente se ha ido insertando en los diferentes textos constitucionales en la historia contemporánea, podríamos identificarlo como cierto, siguiendo la metodología propuesta en su día por el catedrático de Derecho Político Ángel Garrorena Morales, a través de tres características que han de darse: la radicación popular del poder y la teoría constitucional de la soberanía; la concepción plural de la sociedad; y, una visión participativa del proceso político.

En nuestro país, en el siglo XIX, desde la Constitución de 1812 hasta la Constitución de 1869, texto que consagra el sufragio universal masculino, elemento esencial en la constitucionalización del principio democrático en nuestra historia constitucional, rigió el sufragio censitario y capacitario, que suponía que votaban exclusivamente los hombres ricos y con títulos (académicos o nobiliarios). En dicho período del siglo XIX (hasta 1869) difícilmente podemos considerar mínimamente democrático al Estado español. Será, como hemos expuesto, la Constitución de 1869 la que parta el siglo XIX en un antes y un después desde el punto de vista del respeto al principio democrático.

De hecho, como expresó Peña González, entre los principales problemas que han tenido reflejo en los diferentes textos constitucionales y que recogían las ideas políticas de los grupos sociales dominantes en cada momento histórico, fueron, entre otros, asuntos relacionados con la evolución del principio democrático, como el carácter de la soberanía, la división de poderes, la aceptación o no de derechos fundamentales o el alcance del sufragio (Peña, 1995: 27). Del análisis de estos y otros asuntos relacionados, podremos concluir el carácter democrático o no del texto constitucional, así como el proceso gradual de democratización del Estado español durante el siglo XIX.

En el siglo XX, en la Constitución aprobada en Cortes el 9 de diciembre 1931, se proclama el sufragio universal, con la incor-

poración de la mujer al derecho fundamental de sufragio activo, que se hizo efectivo en las elecciones generales de 1933. Este texto constitucional republicano, además, define por primera vez a España como un estado formal y materialmente democrático, al proclamar en su icónico artículo primero que «España es una República democrática de trabajadores de toda clase, que se organiza en régimen de Libertad y Justicia», expresando a continuación que «los poderes de todos sus órganos emanan del pueblo». Estado democrático y soberanía popular impregnan esta Constitución de 1931, la primera claramente democrática de la historia de España. Nuestro Estado se incorporaba al conjunto selecto de naciones democráticas.

Sin lugar a duda, estos dos textos constitucionales (1869 y 1931), junto al actual de 1978, son los que constitucionalizan de manera gradual, y en función de su contexto histórico, la idea democrática en la historia de España, con la lamentable interrupción en su desarrollo por el levantamiento militar que acabó con la vigencia de la Constitución de 1931 durante casi cuarenta años, entre 1939 y 1978, en cuyo mes de diciembre, un nuevo poder constituyente aprobó en referéndum el nuevo ordenamiento constitucional consensuado por los partidos políticos del momento (UCD, PSOE, PCE, AP y partidos regionalistas).

En dicho referéndum constituyente de 6 de diciembre de 1978 participó el 67% del censo electoral del momento. El resultado fue de 88% a favor del texto y 8% en contra. Dato para destacar es que, en Euskadi, la Constitución fue aprobada tan sólo por el 43,5% de los votantes, con un 23,5% en contra y una alta abstención, opción esta última que apoyó el Partido Nacionalista Vasco (PNV). En Cataluña, el otro territorio histórico, la Constitución fue aprobada por el 90%, con una participación electoral similar a la nacional.

En la votación previa en Cortes Constituyentes, el 31 de octubre, fueron 255 los votos a favor, 6 en contra (cinco de Alianza Popular y uno de Euskadiko Ezkerra), y 14 abstenciones (ocho del Partido Nacionalista Vasco, y seis de Alianza Popular y grupo mixto).

2. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL ACTUAL DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO.

Desde que se publica en el Boletín Oficial del Estado (el 29 de diciembre) la nueva Constitución, aprobada por el pueblo, la primera de la historia de España con refrendo popular (y no exclusivamente parlamentario), constitucionalmente España pasa a constituirse en un Estado social y democrático de Derecho, fórmula constitucional comprensiva de los tres estadios del concepto de Estado, apareciendo el concepto democrático en varios partes y preceptos.

Así, en el Título preliminar se inserta el concepto de sociedad democrática avanzada y en el primero de sus artículos se proclama que España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho (norma fundante del actual Estado español). La soberanía nacional (el poder) reside en el pueblo español, del que emanan (surgen) todos los poderes del Estado. Los valores superiores del ordenamiento jurídico son libertad, justicia, igualdad y pluralismo político.

Precepto clave de la naturaleza democrática de nuestro Estado es el sexto, que proclama que los partidos políticos expresan el pluralismo político y son el instrumento fundamental para la participación política. Su funcionamiento interno ha de ser democrático.

Por su parte, el artículo 16 proclama como fundamental la libertad ideológica, y en el artículo 20 se proclama como fundamental la libertad de pensamiento y opinión, así como de expresión de dichos pensamientos e ideas, por escrito, de palabra, o por cualquier otro medio (por ejemplo, en redes sociales, medios digitales de expresión), preceptos muy relevantes en cuanto a las opciones de autonomía del pueblo español en el nuevo Estado democrático que surgió tras la dictadura franquista.

Elementos clave del principio democrático en nuestra actual Constitución son el artículo 21 (el derecho fundamental de reunión y de manifestación, siempre que sean pacíficas), el artículo 22 (derecho de asociación), así como el artículo 23, en el

que se proclama como fundamental el derecho a participar en política, en una doble dimensión, derecho a votar y derecho a ser votado, a ser elegido representante de pueblo, como diputado (nacional o autonómico), senador o concejal. Entre estos tres preceptos constitucionales existe una especial conexión para calificar realmente nuestro Estado como democrático.

Por su parte, el artículo 27, aunque se dedica a proclamar como fundamental el derecho a la educación, matiza que tendrá como objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.

El artículo 66 nos define como una democracia representativa, al expresar que las Cortes Generales (Congreso y Senado) representan al pueblo español. Y el 92 regula constitucionalmente uno de los instrumentos de democracia directa, al proclamar que las decisiones de especial transcendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de toda la ciudadanía.

En relación con la conformación democrática del poder ejecutivo, el artículo 99 establece el procedimiento de elección del presidente del Gobierno por el Congreso de los Diputados, siendo los ministros y ministras de designación libre por la persona que resulte investida para ejercer la Presidencia del Gobierno.

Como conclusión, el Estado democrático, también el español actual, es fruto de una evolución. En definitiva, «el Estado social es, pues, una consecuencia del proceso de democratización del Estado, dado que el Estado democrático tiene que convertirse inevitablemente en Estado social, en la medida en que tiene que atender y dar respuesta a las demandas de todos los sectores de la sociedad y no exclusivamente a las de una parte de la misma» (Pérez Royo, 2023: 143).

Importante es también tener cuenta, como nos recuerda este ilustre catedrático de Derecho Constitucional, varios pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre el principio democrático. Así, en la STC 6/1981, el alto tribunal proclama que «el principio de legitimidad democrática que enuncia el artículo 1, apartado 2 de la Constitución es la base de toda

nuestra ordenación jurídico-política». Y, en la STC 10/1983, afirmó que «el sentido democrático que en nuestra Constitución (art.1.2) reviste el principio de origen popular del poder obliga a entender que la titularidad de los cargos y oficios públicos sólo es legítima cuando puede ser referida, de manera mediata o inmediata, a un acto concreto de expresión de la voluntad popular» (Pérez Royo, 2023: 138).

3. ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL ACTUAL DEL SISTEMA PARLAMENTARIO EN ESPAÑA: NUESTRO MODELO CONSTITUCIONAL DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Nuestro órgano constitucional de representación parlamentaria son las Cortes Generales, que representan al pueblo español, y están estructuradas en un régimen bicameral: Congreso de los Diputados y Senado.

Las tres funciones esenciales de las Cortes Generales, como cualquier asamblea democrática, son la potestad legislativa, la aprobación de presupuestos y control de la acción del Gobierno. La regulación de las Cortes Generales se encuentra en el Título III de la Constitución.

De esa regulación constitucional, podemos concluir algunas características como las siguientes.

- Es el órgano representativo del pueblo español, depositario de la soberanía nacional.
- Es un órgano central del sistema institucional y democrático.
- Principio de autonomía parlamentaria en su faceta normativa: las Cortes Generales están sometidas exclusivamente a la Constitución, y a su propia norma reglamentaria (los respectivos Reglamentos de Congreso y Senado).
- Es un órgano constitucional complejo, con dos cámaras legislativas (sistema bicameral). Esta ha sido la nota característica del constitucionalismo histórico español, salvo en

la primera Constitución, la de Cádiz de 1812, y la anterior, la de 9 de diciembre de 1931, textos políticos que optaron por modelos unicamerales.

- Es órgano constitucional del Estado dado que las Cortes Generales son creadas directamente por el texto constitucional.

La estructura bicameral de nuestras Cortes Generales. Se proclama en el artículo 66.1 CE: «Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado». La única justificación de los sistemas bicamerales en Estados democráticos son los casos de Estados federales o con estructura del poder territorial descentralizada, como es la nuestra. En nuestra Constitución, pues, se justifica por Estado de las autonomías del Título VIII, consecuencia del artículo 2: (...) «derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones» (..), dentro de la «patria común e indivisible».

El modelo de representación en España, por tanto, sería:

- Una cámara legislativa de representación del pueblo: el Congreso de los Diputados (también denominada «cámara baja»).
- Y otra cámara de representación territorial (y de segunda lectura en el proceso legislativo): el Senado (también denominada «cámara alta»).

No obstante, el Senado no es estrictamente un órgano parlamentario de representación de las autonomías, sino una cámara de segunda lectura, en la que han de aprobarse también (o enmendarse) las leyes del Congreso. Cumple el Senado una nueva reflexión en el proceso legislativo. Pueden vetar las iniciativas legislativas del Congreso, pero es temporal, pues la aprobación definitiva de una ley corresponde al Congreso de los Diputados. Tiene, no obstante, una esencial función constitucional en la aplicación de lo previsto en el artículo 155 de la Constitución, la denominada por la doctrina «cláusula de coer-

ción federal», aplicada en España en una única ocasión en 2017, con relación a la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Es el nuestro un sistema bicameral descompensado en funciones, pues, se trata de un sistema parlamentario en el que las decisiones clave son del Congreso en exclusiva, sin intervención alguna del Senado, como las siguientes:

- Investidura del Presidente del Gobierno (art 99 CE).
- Moción de censura (art 113 CE).
- Cuestión de confianza (art 112 CE).
- Convalidación de los Decretos-Leyes del Gobierno (art 86 CE).
- Interviene en las declaraciones de los estados de alarma, excepción y sitio (art 116).

Por todas estas importantes funciones, podemos afirmar que en nuestro modelo hay una descompensación de funciones a favor del Congreso. Se trata, según reiterada doctrina, de un sistema bicameral de carácter «desequilibrado, asimétrico y desigual» (Cano Bueso, 2024: 238).

Siguiendo a ese mismo autor, las funciones de las Cortes Generales (Congreso y Senado) las podemos agrupar de la siguiente manera:

- La función de creación y mantenimiento del Gobierno.
- La función legislativa.
- La función financiera: la potestad tributaria y presupuestaria.
- La función de impulso y dirección política.
- La función de control y la de información: interpellaciones, preguntas.

El propio artículo 66.2 de la Constitución, proclama que las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución, coherente atribución considerando a las Cortes como el

órgano constitucional que representa al pueblo y que se expresa esencialmente a través de leyes, también de declaraciones políticas sin valor de ley.

A) La función de creación y mantenimiento del Gobierno.

Las Cortes Generales aportan al sistema democrático legitimidad, organización del consenso, racionalización del conflicto, transparencia y publicidad a la vida política. Siendo importantes todos esos elementos, la cámara legislativa proporciona al sistema parlamentario el elemento primero (en el tiempo), la elección del poder ejecutivo, del Presidente del Gobierno, en torno a una mayoría parlamentaria y a un programa de gobierno.

El acto de investidura del Presidente (después de unas elecciones o por moción de censura), que a su vez conformará el Gobierno, el Consejo de Ministros. La investidura se regula en el artículo 99 de la Constitución. A partir de la investidura, comienza el normal trabajo de gobierno, de cumplimiento de lo prometido en el programa: aprobación de leyes y ejecución de políticas públicas.

B) La función legislativa de las Cortes Generales.

Es la función esencial y definitiva de todo parlamento. Se materializa a través de un determinado procedimiento parlamentario y legislativo, una sucesión necesaria de actos para la redacción debate parlamentario y aprobación de una ley. En nuestro país, dicho procedimiento se regula en la Constitución y en los Reglamentos parlamentarios (Congreso y Senado).

Podemos dividir en tres fases el procedimiento parlamentario-legislativo (Cano Bueso, 2024: 266):

- Fase introductoria o de iniciativa legislativa: proyectos de ley del Consejo de Ministros, proposiciones de ley de los grupos parlamentarios, o la iniciativa legislativa popular.

- Fase constitutiva o de calificación por la Mesa del Congreso, y debate, aprobación por el Pleno.
- Fase conclusiva o integradora de la eficacia: sanción y promulgación del Jefe del Estado y publicación en BOE: la entrada en vigor.

C) La función económica y financiera de las Cortes Generales.

La potenciación del gasto público del actual Estado intervencionista, del Estado social de la segunda mitad del siglo XX y del XXI, ha supuesto una notable potenciación del gasto público y de la actividad económica del Estado (tengamos en cuenta el artículo 128 de la Constitución). Por tanto, la función financiera del poder legislativo es actualmente muy importante.

Al Gobierno le corresponde la dirección de la política económica del país, pero es el poder legislativo el que aprueba los fondos necesarios en los presupuestos del Estado. La función financiera integra tanto la potestad de las Cortes Generales para determinar los ingresos (potestad tributaria, de definir nuevos impuestos, de modificar los actuales o de eliminarlos en su caso) y los gastos (potestad presupuestaria) del Estado.

Hemos de conectar esta potestad con el artículo 31 de texto constitucional, que establece la principal obligación constitucional, la de contribuir al sostenimiento del gasto público, clave para la sostenibilidad y efectividad de los contenidos del Estado social.

La función financiera. La potestad presupuestaria. Es la capacidad de las Cortes para aprobar periódicamente (anual) la previsión de ingresos y la autorización de gastos para llevar a cabo la política económica del Estado. Esta potestad se materializa a través de la elaboración y aprobación del Presupuesto General del Estado, conforme a los principios de unidad y anualidad.

El proyecto de presupuestos corresponde al Gobierno, que lo remite a las Cortes para su debate, enmienda y aprobación. El artículo 134 de la Constitución establece que la enmienda a

la totalidad supone la devolución al Gobierno, pues este órgano constitucional tiene el monopolio para elaborar el proyecto de Presupuestos Generales del Estado.

D) La función de impulso y dirección política de las Cortes Generales.

En un sistema democrático, las Cortes tienen la vocación de erigirse en el centro de las grandes decisiones del país, como contrapeso político del Gobierno. Esta función de impulso se concreta mediante la expresión de la voluntad de las Cortes respecto a los grandes objetivos políticos, instando a la actuación del Gobierno-Administración para su consecución. Es una función de ayuda del poder popular a la propia acción gubernamental.

La Constitución de 1978 no recoge expresamente esta función de impulso de las Cortes Generales. Los reglamentos de Congreso y del Senado sí recogen instrumentos con esta función (resoluciones, mociones y proposiciones no de ley).

E) La función de control y la de información por parte de las Cortes Generales.

Se recoge expresamente en el art 66.2 del texto constitucional: las Cortes Generales controlan la acción del Gobierno. El objetivo es controlar la aplicación de los compromisos programáticos del Gobierno, para transmitir a la opinión pública las deficiencias y carencias detectadas en el funcionamiento del Gobierno, la Administración y los servicios públicos que dirige el ejecutivo.

La fuerza expansiva del Estado social hace que la función de control e información también se refuerce, pues mayores son las prestaciones que se ofrecen a los ciudadanos, también a través de una administración instrumental (organismos o sociedades mercantiles de titularidad pública), también sometida al control parlamentario

Actividades de diputados o grupos parlamentarios: interpe-
laciones, preguntas y derecho de acceso a la documentación.

Las *interpelaciones*: iniciativas presentadas por un diputado o un grupo parlamentario con relación a los motivos de una determinada conducta del Gobierno en cuestiones de política general.

Las *preguntas*: sólo las pueden formular los diputado/as. Es la única opción al margen de los grupos parlamentarios. Se presentan por escrito ante la Mesa. No podrán ser ni de índole personal ni suponer una consulta jurídica. Pueden ser orales ante el Pleno o de respuesta escrita (máximo 20 días tiene el Gobierno).

Derecho *de acceso a la documentación*. Facultad de los grupos parlamentarios de recabar de las Administraciones Públicas datos, informes o documentos públicos.

4. NUESTRO MODELO DE CONTROL DE CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES COMO ELEMENTO DE EQUILIBRIO DEMOCRÁTICO DE PODERES

El origen histórico de la existencia de un Tribunal Constitucional en España hemos de situarlo en el Tribunal de Garantías Constitucionales de la Constitución de 1931 (Segunda República). Hasta ese momento no se insertó en ningún texto constitucional en nuestro país este elemento definitorio del actual constitucionalismo.

Dada apuesta del constituyente de 1978 por un modelo de Estado compuesto territorialmente era necesario un órgano de resolución de conflictos que se pudieran derivar del pacto federal o constitución territorial, contenida en el Título VIII de la actual Constitución.

El Tribunal Constitucional se consideró por el constituyente como un órgano clave para garantizar los contenidos democráticos del nuevo período constituyente que se iniciaba en 1978. Clave, por tanto, para garantizar el proceso constituyente y de-

mocrático que se iniciaba. En este sentido, nos recuerdan el profesor Morales Arroyo y la profesora Gómez Corona (2024: 339), que es relevante tener en cuenta la STC 76/1983, que incluye una idea fuerza esencial: la justicia constitucional asume la tarea de defender la obra del constituyente frente a la intervención de los denominados poderes constituidos. Es clave leer la literalidad de su fundamento jurídico cuarto, que reproducimos parcialmente a continuación por su indudable valor:

«No cabe duda —y así lo señala el Abogado del Estado- que las Cortes Generales, como titulares «de la potestad legislativa del Estado» (art. 66.2 de la Constitución), pueden legislar en principio sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello, pero esta potestad tiene sus límites, derivados de la propia Constitución, y, en todo caso, lo que las Cortes no pueden hacer es colocarse en el mismo plano del poder constituyente realizando actos propios de éste, salvo en el caso en que la propia Constitución les atribuya alguna función constituyente. La distinción entre poder constituyente y poderes constituidos no opera tan sólo en el momento de establecerse la Constitución; la voluntad y racionalidad del poder constituyente objetivadas en la Constitución no sólo fundan en su origen, sino que fundamentan permanentemente el orden jurídico y estatal y suponen un límite a la potestad del legislador. Al Tribunal Constitucional corresponde, en su función de intérprete supremo de la Constitución (artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquél».

En la Constitución de 1978 se opta por un modelo de justicia constitucional concentrada en un solo órgano, el Tribunal Constitucional, con consideración de órgano del Estado, con jurisdicción y competencias en todo el territorio nacional. La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LO 2/1979) considera que el alto tribunal es independiente de los demás órganos constitucionales y está sometido sólo a la Constitución, y a la

propia ley orgánica que regula su funcionamiento y competencias.

El Tribunal Constitucional es un órgano constitucional necesario del Estado, es pieza esencial del Estado de Derecho como garante máximo del contenido de la Constitución incluso frente al legislador, al que se le ha asignado el monopolio del control de la constitucionalidad de las normas con rango de ley.

Las tres funciones básicas del Tribunal Constitucional:

- Control de la constitucionalidad de las leyes y de las disposiciones con rango de ley (Decretos-Ley y Decretos Legislativos). Puede expulsar, total o parcialmente, del ordenamiento jurídico una norma de rango legal. Es conocido como un «legislador en negativo».
- Resolución de los conflictos territoriales entre órganos, como los que puedan surgir en situaciones de conflicto de competencias entre el Estado y una comunidad autónoma (aplicación de los listados de los artículos 148 y 149 de la Constitución).
- Garantizar subsidiariamente los derechos y libertades públicas fundamentales, a través del recurso de amparo, una vez recorrido todas las posibilidades ante los órganos jurisdiccionales. El recurso de amparo lo pueden interponer el propio interesado (persona física o jurídica que invoque un interés legítimo), el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal.

La composición del Tribunal Constitucional, según la actual configuración constitucional actual (artículo 159.1) es de 12 Magistrados:

- Cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados (mayoría 3/5).
- Cuatro a propuesta del Senado (mayoría 3/5).
- Dos a propuesta del Gobierno (acuerdo del Consejo de Ministros).

- Dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial (3/5 de su órgano plenario).

Es requisito constitucional esencial para ser miembro del Tribunal Constitucional (artículo 159.2):

- Ser Magistrados y Fiscales.
- Profesores de Universidad.
- Funcionarios públicos.
- Abogados.

Todos ellos juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional apostilla el propio artículo 159.2.

Su mandato será de nueve años, con una renovación parcial por tercios cada tres años, según lo establecido en el apartado tercero de dicho artículo 159.

Y su régimen de incompatibilidades es el siguiente: la condición de Magistrado del Tribunal Constitucional es incompatible con todo mandato representativo, cargos políticos o administrativos, funciones directivas en partidos políticos o sindicatos, ejercicio carrera judicial o fiscal, o con cualquier actividad profesional o mercantil (artículo 159.4).

El recurso de inconstitucionalidad. Los sujetos legitimados.

El recurso de constitucionalidad supone la concreción procesal ante el Tribunal Constitucional del control de la constitucionalidad, de adecuación a la propia Constitución, tanto de las Leyes como de las normas con rango de ley (Decretos-Ley y Decretos Legislativos).

Los órganos que pueden presentar el recurso de inconstitucionalidad son (artículo 162):

- El Presidente del Gobierno, oído el Consejo de Ministros.
- 50 diputados.
- 50 senadores.
- El Defensor del Pueblo (estatal).

- Los órganos de gobiernos ejecutivos y las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. Aunque el art.162 CE no lo indica, la Ley Orgánica 1/1979 del Tribunal Constitucional, en su art. 32, establece dos condiciones para este sujeto legitimado: que se trate de una ley estatal y que afecte al ámbito de competencia de la comunidad autónoma («que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía», expresa literalmente dicho precepto legal).

5. LAS FUNCIONES CONSTITUCIONALES DEL PODER EJECUTIVO Y SU CONTROL DEMOCRÁTICO.

En primer lugar, es ilustrativo recordar algunos hitos de la evolución histórica del Gobierno (Cano Bueso, 2024: 279):

- Constitución de 1812: el poder ejecutivo, el Gobierno de la nación, era el Rey, con la colaboración de «Secretarios de Despacho» (Ministros), libremente nombrados y cesados por el Rey.
- Nacimiento del Consejo de Ministros: en 1823 el Rey Fernando VII creó el Consejo de Ministros, bajo la dirección de un Presidente (era un *primus inter pares*, un primero entre iguales).
- Estatuto Real (Constitución) de 1834: aparece por primera vez en un texto constitucional los conceptos de Consejo de Ministros y de Gobierno.
- Constitución republicana de 1931: por primera vez un título completo (el VI) se dedica al Gobierno: se habla de Consejo de Ministros y de Presidente del Consejo, diferenciándolo claramente del Presidente de la República.
- La Constitución de 1978 (Título IV) sigue el modelo de Constitución de 1931.

Composición y funcionamiento del Gobierno: el Consejo de Ministros.

La regulación constitucional la encontramos en el Título IV de la Constitución Española «Del Gobierno y de la Administración (artículos 97-107). El artículo 98 proclama que «El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la Ley». Por tanto, de necesaria existencia son el Presidente y los Ministro/as, siendo opcionales los Vicepresidente/as y otros miembros posibles (a determinar por ley).

Las funciones del Gobierno. El artículo 97 de la Constitución expresa una síntesis de las grandes funciones del Gobierno:

- Dirección de la política interior y exterior.
- Dirección de la Administración Civil y Militar.
- Dirección de la Defensa del Estado.
- Ejercicio de la función ejecutiva y potestad reglamentaria de acuerdo a la Constitución y a las leyes.

El actual Gobierno de España, constituido en noviembre de 2023, supone que por segunda vez en este período constitucional se ha constituido un Consejo de Ministros de coalición, con varias Vicepresidencias en el Consejo de Ministros, mediante *RD 829/2023, de 20 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, modificado levemente por RD 1230/2023, de 29 de diciembre*. Tras la investidura del Presidente del Gobierno el 16 de noviembre, el nuevo Gobierno de coalición tomó posesión ante el Jefe del Estado el 21 de noviembre de 2023.

El desarrollo legal del Consejo de Ministros está en la Ley 50/1997, del Gobierno y Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Las funciones del Consejo de Ministros, siguiendo al artículo 5 Ley del Gobierno (Del Consejo de Ministros), como órgano colegiado del Gobierno, le corresponde el ejercicio de las siguientes funciones:

- a) Aprobar los proyectos de ley y su remisión al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.

- b) Aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.
- c) Aprobar los Reales Decretos-leyes y los Reales Decretos Legislativos.
- d) Acordar la negociación y firma de Tratados internacionales, así como su aplicación provisional.
- e) Remitir los Tratados internacionales a las Cortes Generales en los términos previstos en los artículos 94 y 96.2 de la Constitución.
- f) Declarar los estados de alarma y de excepción y proponer al Congreso de los Diputados la declaración del estado de sitio.
- g) Disponer la emisión de Deuda Pública o contraer crédito, cuando haya sido autorizado por una Ley.
- h) Aprobar los reglamentos para el desarrollo y la ejecución de las leyes, previo dictamen del Consejo de Estado, así como las demás disposiciones reglamentarias que procedan.
- i) Crear, modificar y suprimir los órganos directivos de los Departamentos Ministeriales.
- j) Adoptar programas, planes y directrices vinculantes para todos los órganos de la Administración General del Estado.
- k) Ejercer cuantas otras atribuciones le confieran la Constitución, las leyes y cualquier otra disposición.

Este precepto también expresa que a las reuniones del Consejo de Ministros podrán asistir los Secretarios de Estado y excepcionalmente otros altos cargos, cuando sean convocados para ello, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales válidamente celebrados por España, y que las deliberaciones del Consejo de Ministros serán secretas.

El Presidente del Gobierno. El Origen histórico hemos de situarlo en el Real Decreto de 19 de noviembre de 1823 y Estatuto Real de 1834. En la Constitución de 9 de diciembre de 1931, el Presidente del Gobierno era designado por Presidente de República, y se denominaba Presidente del Consejo (en el

artículo 86 y siguientes del texto republicano podemos encontrar su regulación constitucional).

En la Constitución de 1978, el Presidente del Gobierno no es un *primus inter pares*, dado que una vez investido parlamentariamente tiene funciones más importantes que los propios Ministro/as, entre otras, la designación libre de los demás miembros del Gobierno, o la posibilidad de disolver las Cortes Generales y convocar elecciones, entre otras facultades constitucionales.

Nuestro modelo es de confianza parlamentaria del Presidente del Gobierno, para su investidura y para su mantenimiento, que puede quebrarse (moción de censura). Art. 99 de la Constitución (confianza del Congreso para investir) y 113 (moción de censura en el Congreso para destituir).

Las funciones concretas del Presidente se sistematizan en artículo segundo de la Ley del Gobierno, al amparo de la genérica atribución constitucional de dirección y coordinación política. Literalmente, este precepto establece:

El Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de los Ministros en su gestión. En todo caso, corresponde al Presidente del Gobierno:

- a) Representar al Gobierno.
- b) Establecer el programa político del Gobierno y determinar las directrices de la política interior y exterior y velar por su cumplimiento.
- c) Proponer al Rey, previa deliberación del Consejo de Ministros, la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales.
- d) Plantear ante el Congreso de los Diputados, previa deliberación del Consejo de Ministros, la cuestión de confianza.
- e) Proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo, previa autorización del Congreso de los Diputados.

- f) Dirigir la política de defensa y ejercer respecto de las Fuerzas Armadas las funciones previstas en la legislación reguladora de la defensa nacional y de la organización militar.
- g) Convocar, presidir y fijar el orden del día de las reuniones del Consejo de Ministros, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 62.g) de la Constitución.
- h) Refrendar, en su caso, los actos del Rey y someterle, para su sanción, las leyes y demás normas con rango de ley, de acuerdo con lo establecido en los artículos 64 y 91 de la Constitución.
- i) Interponer el recurso de inconstitucionalidad.
- j) Crear, modificar y suprimir, por Real Decreto, los Departamentos Ministeriales, así como las Secretarías de Estado, Asimismo, le corresponde la aprobación de la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno.
- k) Proponer al Rey el nombramiento y separación de los Vicepresidentes y de los Ministros.
- l) Resolver los conflictos de atribuciones que puedan surgir entre los diferentes Ministerios.
- m) Impartir instrucciones a los demás miembros del Gobierno.
- n) Ejercer cuantas otras atribuciones le confieran la Constitución y las leyes.

Los Vicepresidente/as del Gobierno. El artículo 98.1 del texto constitucional posibilita la existencia de Vicepresidencias en el Consejo de Ministros. Se trata de una figura potestativa a libre disposición del Presidente. El actual Gobierno de coalición, constituido en noviembre de 2023, mediante Real Decreto 829/2023, de 20 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, modificado levemente por RD 1230/2023, de 29 diciembre, cuenta con tres Vicepresidencias.

Lo/as Vicepresidente/as suplen al Presidente en caso de vacante, ausencia o enfermedad. La Vicepresidencia 1ª preside la Comisión de Secretarios de Estado. En el actual ejecutivo, la titular de esta primera Vicepresidencia es la Ministra de Ha-

cienda, pero este dato es cambiante, depende de la voluntad política del Presidente del Gobierno.

Los Ministros y Ministras son miembros necesarios del Gobierno, junto al Presidente, del que son subordinados (los nombra y cesa libremente), y tienen un carácter dual, por un lado, con una perspectiva política como dirección de asuntos de Estados bajo su competencia, y por otro lado, una perspectiva administrativa como cúspide de su Departamento ministerial.

Las competencias de los Ministros y las Ministras se insertan en el artículo 4 de la Ley del Gobierno, que literalmente expresa que:

Los Ministros, como titulares de sus Departamentos, tienen competencia y responsabilidad en la esfera específica de su actuación, y les corresponde el ejercicio de las siguientes funciones:

- a) Desarrollar la acción del Gobierno en el ámbito de su Departamento, de conformidad con los acuerdos adoptados en Consejo de Ministros o con las directrices del Presidente del Gobierno.
- b) Ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento.
- c) Ejercer cuantas otras competencias les atribuyan las leyes, las normas de organización y funcionamiento del Gobierno y cualesquiera otras disposiciones.
- d) Refrendar, en su caso, los actos del Rey en materia de su competencia.

Además de los Ministros titulares de un Departamento, podrán existir Ministros sin cartera, a los que se les atribuirá la responsabilidad de determinadas funciones gubernamentales. En caso de que existan Ministros sin cartera, por Real Decreto se determinará el ámbito de sus competencias, la estructura administrativa, así como los medios materiales y personales que queden adscritos al mismo.

Los actuales Ministerios, aprobados en el Real Decreto 829/2023, de 20 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales (BOE 21 noviembre 2023), modificado levemente por RD 1230/2023, de 29 diciembre, son los siguientes:

- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.
- Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes.
- Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Hacienda.
- Ministerio del Interior.
- Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.
- Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes.
- Ministerio de Trabajo y Economía Social.
- Ministerio de Industria y Turismo.
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática.
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.
- Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana.
- Ministerio de Cultura.
- Ministerio de Economía, Comercio y Empresa.
- Ministerio de Sanidad.
- Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030.
- Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.
- Ministerio de Igualdad.
- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.
- Ministerio de Transformación Digital y Función Pública.
- Ministerio de Juventud e Infancia.

Para ser nombrado Ministro o Ministra por el Presidente del Gobierno se requiere ser español, mayor de edad, estar en situación jurídica de pleno ejercicio de los derechos de sufragio activo y pasivo, y no estar inhabilitado por sentencia judicial firme para cargo o empleo público.

Ser Ministro o Ministra es sólo compatible con la condición de miembro del Congreso o del Senado, pero incompatible con actividades profesionales o mercantiles. Su aforamiento procesal es el Tribunal Supremo.

En la situación actual de desarrollo del Estado social, la fuerza expansiva del Gobierno es clara, sobre todo con la herramienta constitucional que supone el artículo 86, que le posibilita aprobar Decretos-Leyes en casos de extraordinaria y urgente necesidad, con la exigencia, en todo caso, de convalidación en el Congreso de los Diputados en un plazo máximo de 30 días siguientes a su promulgación.

Responsabilidad política y democrática del Gobierno ante el Congreso de los Diputados.

Nuestro sistema parlamentario se fundamenta esencialmente en la relación de confianza de las Cortes Generales hacia el Gobierno, que se inicia con la investidura de la persona que lo preside en el Congreso de los Diputados.

Esta confianza puede quebrarse en dos situaciones: una moción de censura que fructifique, que sea exitosa, o bien, la pérdida de una cuestión de confianza que presente el Presidente del Gobierno, ambas se sustancian en el Congreso de los Diputados.

La moción de censura en nuestro sistema parlamentario es un mecanismo que tiene naturaleza constructiva. Si se censura a un Presidente de Gobierno es para sustituirlo por otro, no se posibilita una situación vacante de Gobierno. De hecho, en la solicitud de moción de censura, ha de indicarse la persona que optaría a presidir el Consejo de Ministros.

La regulación constitucional de la moción de censura se encuentra en los artículos 113 y 114 de la Constitución. La pueden solicitar una décima parte del Congreso de los Diputados y ha de aprobarse por mayoría absoluta en única votación en este órgano constitucional.

La primera moción de censura con éxito del actual período constitucional fue la que se votó el 1 de junio de 2018 contra el Presidente Mariano Rajoy Brey, en la resultó investido Presidente del Gobierno Pedro Sánchez Pérez-Castejón, que en ese

momento no era miembro de las Cortes Generales (el artículo 99 de la Constitución posibilita la investidura de una persona no diputada ni senadora).

VI.

PERSPECTIVA DE FUTURO DE LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA

A modo de propuestas de reflexión para cambios futuros, en forma de reformas constitucionales y legales, vamos a insistir en una serie de posibilidades futuras con el objetivo de recuperar la confianza de la ciudadanía en el sistema de representación democrática, que parten de la idea de que el entorno social y político del constituyente de 1978 no es el que tenemos como sociedad en la tercera década del siglo XXI.

Posiblemente el texto constitucional aprobado hace casi cinco décadas es demasiado cauto con los mecanismos de participación ciudadana directa, seguramente porque veníamos de cuarenta años de negación de libertades, de derechos, de pluralismo político. Pero entiendo que se ha superado esa fase de temor, y en todo caso, no hay que tener miedo a la reforma del texto constitucional, que hemos de considerarla como lo que es, un mecanismo de defensa, de adaptación e incorporación de los nuevos anhelos sociales en la propia Constitución.

Expongo a continuación varias propuestas, con la perspectiva de futuro de abrir un proceso social de debate público, para avanzar en los contenidos democráticos de nuestro Estado, a fin de conseguir realmente una sociedad democrática avanzada:

- Instaurar un sistema de listas abiertas en los procesos electorales, para lo que sería conveniente una reforma

de la Constitución, de la normativa electoral general y de la actual Ley de Partidos, con el objetivo de elección concreta de personas candidatas por parte de la ciudadanía dentro de las listas que presenten los partidos políticos.

- Implantar un sistema obligatorio de elecciones primarias, preferentemente abiertas, para la designación de las candidaturas electorales, dado que los partidos políticos no son una mera asociación privada para participar en política por las relevantes funciones que les otorga la Constitución en la dirección política del Estado. Esta propuesta conllevaría la reforma de la Ley de Partidos, para no dejar a la voluntad de los partidos la celebración de dichas elecciones primarias, obligando a que incluyan en sus estatutos las previsiones organizativas al efecto.
- Reforma constitucional para que la promesa electoral de los partidos políticos tenga un cierto carácter efectivo, al menos en relación con una rendición de cuentas ante la ciudadanía, o penalización para las candidaturas incumplidoras sin justificación. Concretando esta conclusión, mi propuesta es insertar un párrafo final al artículo sexto de la Constitución que expresara que *«Los partidos políticos deberán dar cumplimiento a las promesas que formulen a la ciudadanía en los períodos previos a las elecciones, en tanto que constituyen un elemento esencial para la formación de la voluntad de las personas votantes»*. Con esta propuesta de reforma constitucional que formulo, se trataría de hacer más fiable y creíble nuestro Estado democrático, de aproximar los intereses generales ciudadanos con nuestros representantes públicos, de hacer eficaz y transparente el mandato representativo, dada la trascendental importancia actual de los partidos políticos en la denominada dirección política del Estado.
- Facilitar candidaturas electorales al margen de los partidos políticos, pero con mantenimiento de este instrumento de competición electoral, no se trata de sustituir,

sino de complementar. La medida consistiría en aliviar las exigencias legales a las candidaturas en forma de agrupaciones de electores, o posibilitar las candidaturas uninominales o personales, permitiendo que una persona particular pueda competir electoralmente para ser diputada, senadora, parlamentaria autonómica, diputada europea o concejala sin necesidad de ir en una candidatura electoral de un partido político. Se trata de ampliar el derecho a la participación política, con un derecho de acceso a la competición electoral en condiciones de igualdad de armas con los partidos políticos.

- Establecer en el procedimiento de reforma constitucional algún mecanismo de iniciativa en manos de la propia ciudadanía, al margen de los partidos políticos, fomentando espacios de deliberación ciudadana para la reforma y adaptación del texto. Se trataría de la iniciativa legislativa popular para la reforma constitucional, dado que en nuestra Constitución no existe la llamada cláusula de intangibilidad, las decisiones del constituyente de 1978 no pueden ni deben ser eternas.
- Fortalecer la Iniciativa Legislativa Popular para que sea obligatorio el debate y votación de la propuesta presentada por la ciudadanía, limitar al mínimo las materias excluidas de este instituto constitucional de participación directa, así como reducir el número de firmas (actualmente 500.000), ampliando el plazo para su entrega para hacerlas más factibles.
- Reforzar el instituto de participación directa por autonomía que supone el referéndum, en cuanto que complemento de la democracia representativa, un contrapeso al casi monopolio de los partidos políticos, debiendo limitarse al mínimo las materias excluidas de consulta y considerar vinculante su resultado. Se trata de dinamizar la democracia representativa con el objetivo de regeneración y fortalecimiento democrático. La clase política debe superar el recelo actual a los mecanismos de participación directa. Para este objetivo de reforma, sería cla-

ve reforzar, en todos los niveles, acciones educativas sobre la importancia de la participación democrática, de la implicación en los asuntos públicos y en el gobierno del bien común.

- Introducir las reformas necesarias para que la ciudadanía participe directamente en la elección de determinados órganos constitucionales como el Defensor del Pueblo, el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) o el Tribunal Constitucional (TC). Se trataría de una elección directa por parte de la ciudadanía entre las personas candidatas que cumplan los requisitos que se establezcan (juristas de reconocida competencia en todo caso para el CGPJ y TC), en función de los planes de actuación de dichas candidaturas, en un procedimiento similar a los actuales procesos electorales.

En particular, con la relación a la tercera de las propuestas, la referida a las promesas electorales de los partidos políticos, la considero especialmente importante desde el punto de vista democrático. Se trata de sus propias promesas electorales, de sus compromisos a una determinada acción posterior a la finalización de cada proceso electoral.

Como sabemos, al inicio del año 2020 se constituyó en España el primer gobierno de coalición del actual período constitucional. Toda una novedad en un escenario de cambio que se abrió cinco años atrás, el 20 de diciembre de 2015. En las elecciones generales celebradas ese día histórico, el anterior modelo bipartidista quedó desarticulado, con la aparición de nuevos emprendedores y actores políticos, situación que se consolidó en las dos elecciones generales celebradas en 2019 y en las de 23 de julio de 2023, tras las cuales se constituyó el segundo gobierno de coalición, en el mes de noviembre de ese mismo año. Atrás quedaron las mayorías absolutas ejercidas como rodillo parlamentario en las décadas anteriores. Vivimos momentos, en esta tercera década de siglo, de diálogo, de necesario acuerdo parlamentario entre los representantes agrupados por partidos políticos.

En la situación de la pandemia vivida hace escasos años (2020-2021), o en la situación de catástrofe ambiental en España a final del año 2024, se puso aún más de manifiesto el sentido y la importancia de cada programa político propuesto a la ciudadanía. No olvidemos que España es un Estado social, además de democrático y de derecho.

En relación al asunto clave, desde el punto de vista democrático, de si las promesas electorales formuladas pasan a ser una realidad, o no, con el bienestar de la ciudadanía como principal objetivo, surgen dudas sobre el compromiso ético con la ciudadanía de los operadores políticos que las formulan: ¿está regulada la promesa electoral en España?, es decir, ¿los compromisos de los partidos políticos en sus programas electorales tienen algún efecto jurídico?, ¿suponen un compromiso «contractual» con la ciudadanía, con el «cuerpo electoral»? ¿tiene consecuencias el incumplimiento de una promesa en período electoral?, ¿son viables las propuestas electorales de los partidos políticos?, ¿llevan aparejados algún estudio o informe que avalen su posibilidad de cumplimiento?. Son algunas preguntas que hago, en público, al respecto.

Asistimos cada campaña electoral a una serie de promesas electorales de las diferentes opciones políticas que concurren a cada convocatoria, compromisos a veces muy concretos que se insertan como contenidos de los programas electorales, y que los partidos políticos hacen públicos en el tiempo inmediatamente anterior a la fecha de la celebración de la elección de nuestros representantes, o que anuncian en entrevistas o debates públicos, televisados o no.

Muchas de esas promesas se incumplen, algunas de ellas muy sonadas. En materia de puestos de empleo, que supuestamente se iban a crear, ha sido de las más escandalosas en la historia de nuestro actual período democrático, en un tema tan sensible socialmente. Pero hay otros temas en los que también se han producido incumplimientos de promesas, como en materia de bajada de impuestos o política exterior.

El profesor Pablo Simón considera en relación con este tema la promesa electoral, que «los gobernantes, dado que han

de someterse al veredicto de las urnas y que pueden perder el poder, tendrían así incentivos para llevar a cabo sus programas electorales, no vaya a ser que los votantes les castiguen por incumplir sus promesas» (Simón, 2018: 39).

Pero ciertamente, aun teniendo en cuenta esta consideración, que es cierta, la situación es que, una vez constituidas las cámaras legislativas (estatales o autonómicas) o corporaciones (locales o provinciales) para las que se desarrolla un determinado proceso electoral, en posesión ya de sus puestos de representación de la soberanía popular por parte de las personas electas, resulta que muchas de las promesas del tiempo electoral quedan en el olvido y la ciudadanía queda sin ningún tipo de opción de exigir el cumplimiento de la palabra dada por la persona candidata, ya electa y en ejercicio ya de las facultades y competencias que conlleva el «escaño».

El problema de desafección a la actividad política que padecemos puede tener relación, también, con la sensación que se tiene de que se prometen acciones o resultados que, sin embargo, y sin explicación o justificación en muchos casos, no se llevan a cabo una vez que nuestros representantes están ya en ejercicio de sus cargos. Y todo ello, sin consecuencia alguna, sin posibilidad real de reclamación o queja, o de un procedimiento de revocación del incumplidor.

La realidad que acabo de exponer la considero una cuestión esencial para la credibilidad de nuestro Estado social y democrático de Derecho, dado que para decidir el sentido de nuestro voto tenemos en cuenta no sólo la formación u honestidad de las personas candidatas, sino también las promesas electorales de mejora de la vida o dignidad de la gente. Votamos de forma informada y consciente, pensando que, sinceramente, una vez elegidos nuestros representantes van a trabajar por conseguir que sean realidad las promesas electorales.

Si se produce el incumplimiento de lo prometido, los administrados deberíamos tener la opción de emitir algún tiempo de queja ante alguna instancia pública, que previamente tuviera un registro oficial de los diferentes programas electorales suscritos por las personas candidatas, para que asuman, si no

cumplen lo prometido o justifican la imposibilidad de cumplimiento, su responsabilidad, y pueda producirse algún tipo de consecuencia, como pudiera ser su revocación o su imposibilidad para volver a ser candidato. Lógicamente serían necesarias reformas constitucionales y en el resto del ordenamiento jurídico, en especial, el electoral. Una más que habría que sumar a otras que habría que abordar.

Como sabemos, nuestro artículo 6 proclama que *Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.*

Pienso que este importante precepto constitucional debería tener una última frase, tal como ya propuse en anterior trabajo, que literalmente podría ser esta: *Los partidos políticos deberán dar cumplimiento a las promesas que formulen a la ciudadanía en los períodos previos a las elecciones, en tanto que constituyen un elemento esencial para la formación de la voluntad de las personas votantes.* Este añadido que propongo al artículo 6 del texto constitucional debería ser desarrollado en la normativa electoral general, a fin de concretar la manera de registrar las promesas electorales, consecuencias de su incumplimiento o no justificación de su imposibilidad de aplicación, entre otras cuestiones.

Con esta propuesta de reforma constitucional que formulo, se trataría de hacer más fiable y creíble nuestro Estado democrático, de aproximar los intereses generales ciudadanos con nuestros representantes públicos, de hacer eficaz y transparente el mandato representativo, dada la trascendental importancia actual de los partidos políticos en la denominada dirección política del Estado.

En definitiva, se trataría de que el principio de responsabilidad opere también en la representación democrática de la soberanía popular y de respetar al votante, a su libre voluntad expresada en la urna pensando en lo que se le ha prometido.

Es una cuestión ética fundamental. También, o más aún, en una situación de colapso generalizado, en la que todos estamos comprometidos, o deberíamos estarlo, en el cumplimiento de todos los objetivos expresados en la Constitución.

VII.

BASES TEMÁTICAS PARA UNA NUEVA CONSTITUCIÓN DEL SIGLO XXI

En este capítulo final, pretendo abordar un proyecto de renovación del pacto democrático constituyente, para lograr mayor felicidad y bienestar general para el pueblo español, objetivo esencial, por otro lado, de la propia idea constitucional como proyecto formalizado de vida en común.

Considero que es conveniente y necesario abrir el debate de la reforma constitucional, para que España pueda contar con una nueva Constitución propia del siglo XXI. Nuestra actual Constitución de 1978 es la única que hasta la fecha que ha sido ratificada en referéndum por el pueblo, ejerciendo de manera auténtica como poder constituyente. Han pasado ya, pues, casi cinco décadas desde de ese histórico momento, tiempo suficiente para poder evaluar las posibles carencias o ausencias del contenido, teniendo en cuenta una sociedad completamente distinta, la de los años setenta del pasado siglo, y la actual, la de la tercera década del siglo XXI, con fenómenos sociales, culturales y económicos que en nada se parecen a las necesidades y aspiraciones de hace casi medio siglo.

Por la experiencia legislativa y gubernativa de estos casi cincuenta años de vigencia y desarrollo parlamentario de la actual Constitución, y por los cambios sociales experimentados en esas cinco décadas, hemos de concluir que hay una serie de asuntos que deberían ser abordados en un futuro proceso constituyente.

Los relaciono a continuación, en un listado de veinte posibles temas a insertar en una nueva Constitución:

1. Garantizar como fundamentales en la Constitución derechos que no se consideraron así por el constituyente como la salud, la vivienda, las pensiones, o la protección medio ambiente (Gómez Puerto, 2020: 77), que actualmente son meros principios rectores de la política social y económica, que para su eficacia necesitan de la voluntad política del legislador.
2. Instaurar un nuevo sistema de elección del Tribunal Constitucional, estableciendo constitucionalmente un modelo de elección popular de entre juristas de reconocida competencia que decidan presentar su candidatura.
3. Instaurar un nuevo sistema de elección del Consejo General del Poder Judicial, estableciendo constitucionalmente un modelo de elección popular de entre juristas de reconocida competencia que decidan presentar su candidatura.
4. Instaurar constitucionalmente la elección popular del Defensor del Pueblo, a elegir entre cualquier ciudadano español mayor de edad que no pertenezca a ningún partido político ni haya sido representante público en la lista electoral de algún partido político, con un incremento de la efectividad de sus resoluciones.
5. Instaurar un sistema electoral de listas abiertas.
6. Establecer como obligación constitucional, que los partidos políticos, en cuanto a su estructura democrática interna, deban realizar elecciones primarias para configurar sus listas de candidaturas a las convocatorias electorales.
7. Modificar constitucionalmente la delimitación actual de la circunscripción electoral, que deje de ser la provincia y sea única a nivel estatal.
8. Potenciación de los instrumentos de democracia directa, esencialmente el referéndum, estableciendo en todo caso el carácter vinculante del mismo.

9. Facilitar la tramitación del mecanismo de Iniciativa Legislativa Popular.
10. Regular constitucionalmente las promesas electorales estableciendo consecuencias por su incumplimiento injustificado.
11. Reformar profundamente el papel del Senado, configurándolo exclusivamente como cámara de representación territorial, sin competencias legislativas, o bien, proceder directamente a su eliminación como órgano constitucional, definiendo a nuestro sistema parlamentario como unicameral, con el Congreso de los Diputados como único órgano de representación del pueblo, siguiendo el modelo de nuestra primera Constitución, la de 1812, y a lo dispuesto en la anterior, la de 9 de diciembre de 1931.
12. Reformar el procedimiento de investidura del Presidente del Gobierno, dado que el actual artículo 99 tiene deficiencias que se han puesto de manifiesto en la última década. En todo caso, creo que sería importante que la persona candidata a ser investida para la Presidencia del Gobierno sea miembro de las Cortes Generales, contando así de origen con el refrendo popular como representante político.
13. Insertar un precepto en la Constitución que defina una serie de principios rectores de las políticas públicas, siguiendo el modelo establecido en el artículo 37 del actual Estatuto de Autonomía de Andalucía (Gómez Puerto, 2022: 43).
14. Instaurar constitucionalmente un mecanismo que defina los indicadores de evaluación de las políticas y servicios públicos, a fin de garantizar su efectividad, con consecuencias en caso de incumplimiento injustificado.
15. Insertar un precepto específico para definir constitucionalmente el compromiso de transparencia pública de todo representante político.
16. Necesidad de un modelo constitucional de gestión de catástrofes y colapsos generalizados.

17. Insertar normas constitucionales específicas con relación al cambio climático y la gestión sostenible del agua.
18. Regular constitucionalmente las posibles consecuencias de la digitalización generalizada, que también afectan, o pueden afectar, a la participación democrática y a las convocatorias electorales.
19. Regular constitucionalmente las consecuencias de la despoblación del mundo rural, en términos de igualdad de derechos en esos territorios.
20. Y, por último, en tanto reforma del propio mecanismo de reforma: insertar una revisión de la iniciativa para la reforma constitucional, con el objetivo de posibilitar que el pueblo pueda tener la facultad de instarla, que no quede a la exclusiva voluntad de los representantes políticos del momento.

Son todos ellos asuntos importantes para contar con un texto fundamental adecuado a la nueva realidad, pues, el mecanismo de la reforma constitucional es, en realidad, un instrumento de defensa de la idea constitucional (aunque pueda parecer lo contrario), regulado en todo texto constitucional democrático, también en nuestra actual Constitución de 1978, en su título décimo. Reforma no es supresión de la idea constitucional, todo lo contrario, es adaptación, actualización, reforzamiento.

Dicho Título X de la Carta Magna establece dos modalidades de reforma constitucional. Una ordinaria, prevista en el artículo 167, con exigencia de mayoría de tres quintos de Congreso y Senado, y celebración de referéndum si lo solicita una décima parte de los miembros de cualquiera de esas dos cámaras. Por este procedimiento se han llevado a cabo ya tres reformas constitucionales en estas cinco décadas: la del artículo 13.2 (1992), la del artículo 135 (2011), y la del artículo 49 (2024). En estas tres ocasiones, no hubo una décima parte de representantes que solicitaran la consulta popular al efecto, y, por tanto, no se celebró referéndum constitucional.

Y, otra modalidad de reforma es la agravada, regulada constitucionalmente en el artículo 168, más exigente en cuanto al

procedimiento, y que supone la obligatoria consulta al pueblo en referéndum. Este método de reforma constitucional agravado sería aplicable si la reforma afecta a una revisión completa de la Constitución (es decir, se elabora un nuevo texto), o bien, si es una reforma parcial que afecte al Título Preliminar; al capítulo segundo, sección primera del Título I (es decir, a los derechos fundamentales); o al Título II (regulación constitucional de la Jefatura del Estado, la Corona). En todos estos supuestos, la aprobación parlamentaria del inicio de la reforma debe ser aprobada por mayoría de dos tercios de Congreso y Senado, disolución posterior de Cortes, aprobación de nuevo por ambas Cámaras con esa mayoría cualificada y, finalmente, referéndum popular de ratificación. Hasta la fecha, no se ha llevado a cabo ninguna reforma constitucional agravada.

A pesar de que el actual procedimiento de reforma constitucional no sea fácil en términos de mayorías exigidas o de procedimiento, no debemos olvidar una idea que nos dejó el historiador del Derecho y presidente del Tribunal Constitucional, el profesor Francisco Tomás y Valiente: «la promulgación de una Constitución, el ejercicio del poder constituyente para la constitución de un Estado no significa la pérdida de la soberanía por parte del pueblo, pues, una nación políticamente organizada puede en adelante cambiar su Constitución, sustituyéndola por otra, o reformándola parcialmente», idea esencial que entronca con el conocido artículo 28 de una de las primeras constituciones de la historia, la francesa de 1793, que estableció que «un pueblo tiene siempre derecho a revisar, reformar y cambiar su Constitución. Una generación no puede imponer sus leyes a las generaciones futuras».

Como sociedad no deberíamos asumir como obligación la de tener eternamente la Constitución que aprobaron nuestros antepasados. Es más, no debemos temer a un nuevo texto constitucional para las próximas décadas que aborde, entre otras, cuestiones como las que hemos expuesto.

Se trataría de una nueva constitución para conectar mejor con las demandas y exigencias de este momento histórico, que

traiga más garantías de bienestar material de la población y más democracia, además de conectar con la población joven.

La mayor parte de la sociedad española actual, que no tuvimos ocasión de ser poder constituyente en diciembre de 1978, tenemos derecho a ejercerlo algún día, con el objetivo de seguir mejorando y cuidando nuestra democracia, incrementando los niveles de bienestar material de la población, y cuidando nuestro entorno vital.

VIII.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ACOSTA SÁNCHEZ, J. (1998). *Formación de la Constitución y jurisdicción constitucional*. Tecnos.
- ARISTÓTELES (S. IV a d c). *Política*. Plutón Ediciones (2021).
- ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, J. (2013). *Estado de partidos: participación y representación*. Marcial Pons.
- CANO BUESO, J. (2024). Las Cortes Generales, en *Manual de Derecho Constitucional*. Tecnos.
- CASALS BERGÉS, Q. (2023). *Todo por el pueblo y para el pueblo. Los orígenes de la democracia contemporánea en España (1808-1890)*. Universitat de Lleida/Prensas de la Universidad de Zaragoza.
- CARR, R. (1973). *Estudios sobre la República y la Guerra Civil en España*. Ariel.
- GARCÍA DE CORTÁZAR, E. y GONZÁLEZ VESGA, J. M. (1995). *Breve historia de España*. Círculo de Lectores.
- GACTO FERNÁNDEZ, E., ALEJANDRE GARCÍA, J.A. y GARCÍA MARÍN, J.M. (1992). *El derecho histórico de los pueblos de España* (7ªed). Agisa.
- GARCÍA GARRIDO, M. J. Y EUGENIO Y DÍAZ, F. (1988). *Estudios de Derecho y Formación de Juristas*. Dykinson.
- GARCÍA COTARELO, R. (1990). Los partidos políticos, en *Introducción a la Teoría del Estado*. Teide.
- GÓMEZ PUERTO, A. B. (2024). *Los partidos políticos en la Constitución: las entrañas de la democracia* (2ªedición). Dykinson.

- GÓMEZ PUERTO, A. B. (2022). *Constitución territorial, instituciones andaluzas y transparencia*. Dykinson.
- GÓMEZ PUERTO, A. B. (2020). *Constitución, ciudadanía y medio ambiente*. Dykinson.
- GARCÍA-PELAYO ALONSO, M. (1986). *El Estado de partidos*. Alianza Editorial.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1993). *Introducción a una historia del constitucionalismo español*. Tirant Lo Blanch.
- LEVITSKI, S. y ZIBLATT, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Ariel.
- LINZ, J. J. (1987). *La quiebra de las democracias*. Alianza Universidad.
- MAQUIAVELO, N. (1531) *El príncipe*. Edición de Elaleph.com (1999).
- MARTÍN DE LA VEGA, A. (2024). Teoría de la democracia y los derechos fundamentales. *Teoría y Realidad Constitucional*, n° 54-2024 pp217-248
- MASTELLONE, S. (2022). *Historia de la democracia en Europa. De Montesquieu a Kelsen*. Ediciones Olejnik.
- MERINO MERCHÁN, J. F. et al (1995). *Lecciones de Derecho Constitucional*. Tecnos.
- MOLAS I BATLLORI, I. (2002). *Derecho Constitucional*. Tecnos.
- MONTAGUT, E. (2019). Breve historia de los partidos políticos. *Blog del autor*.
- MORALES ARROYO, J. M. y GÓMEZ CORONA, E. (2024). El Tribunal Constitucional en el marco de los modelos de justicia Constitucional, *en Manual de Derecho Constitucional*. Tecnos.
- PEÑA GONZÁLEZ, J. (1995). *Historia política del constitucionalismo español*. Biblioteca Universitaria.
- PÉREZ ROYO, J. y CARRASCO DURÁN, M. (2023). La democracia representativa. Los partidos políticos, *Curso de Derecho Constitucional*. Marcial Pons.
- PÉREZ ROYO, J. y CARRASCO DURÁN, M. (2023). Estado y sociedad, *Curso de Derecho Constitucional*. Marcial Pons.
- PÉREZ ROYO, J. Y CARRASCO DURÁN, M. (2023). El cuerpo electoral. La democracia directa, *Curso de Derecho Constitucional*. Marcial Pons.

- PRO RUIZ, J. (2019). *La construcción del Estado en España: una historia del siglo XIX*. Alianza Editorial.
- RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ, A. J. (2024). El derecho de asociación, la libertad de partidos políticos y los derechos de participación, *Manual de Derecho Constitucional*. Tecnos.
- RUNCIMAN, D. (2018). *Así termina la democracia*. Paidós Estado y Sociedad.
- SOLÉ TURA, J. y AJÁ FERNÁNDEZ, E. (1977). *Constituciones y períodos constitucionales en España (1808-1936)*. Siglo XXI.
- TOMÁS Y VALIENTE, F. (2008). *Manual de Historia del Derecho Español*. Tecnos.
- TOMÁS VILLARROYA, J. (1997). *Breve historia del constitucionalismo español*. Centro de Estudios Constitucionales.
- TORRES AGUILAR, M. (coord.), Collantes de Terán de la Hera, M.J., Pino Abad, M., y Torquemada Sánchez, M.J. (2023). *Manual de Historia del Derecho*. Tecnos.
- TORRES DEL MORAL, A. (2012). *Constitucionalismo histórico español (7ªed)*. Editorial Universitas.
- TRIEPEL, H. (2015). *La Constitución y los partidos políticos* (Estudio preliminar de R. Punset, traducción de P. Madrigal Devesa). Tecnos (clásicos del pensamiento).
- VALERA SUANZES, J. (1999). La construcción del Estado en la España del siglo XIX. Una perspectiva constitucional. *Cuadernos de Derecho Público* (nº6, 1999).
- VV.AA. (2024). *Informe sobre la Democracia en España 2023*. Fundación Alternativas/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

ANEXO I

CRONOLOGÍA DE LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA

Fecha	Hecho histórico	Observaciones y datos clave
1776	Motín de Esquilache	Primera gran protesta popular de la historia contemporánea española, durante el Reinado de Carlos III.
1795	Conspiración de San Blas (el 3 de febrero de 1795 es descubierta)	Organización de un grupo de intelectuales que tenía como objetivo establecer en España una república o una monarquía constitucional avanzada. Tenían como influencia la Asamblea revolucionaria francesa de 1789. Sucedió en el Reinado de Carlos IV.
1808	Alzamiento nacional contra la invasión francesa	Muchos autores sitúan en la Guerra de la Independencia (1808-1812) contra la invasión como el nacimiento de la nación (pueblo) española. Origen del futuro proceso constituyente. El monarca español, Fernando VII, estaba retenido en Francia.
1810-1812	Cortes de Cádiz.	Proceso constituyente para la elaboración de la primera Constitución en España.
19-marzo-1812	Aprobación de la Constitución de Cádiz de 1812.	Incorpora el concepto de soberanía nacional y el sufragio masculino universal indirecto.

1-enero-1820	Pronunciamiento liberal (encabezado por el teniente coronel Riego)	Se restituye la vigencia de la Constitución de Cádiz, tras el período absolutista que rigió España desde mayo de 1814, fecha en la que Fernando VII suspendió el período constitucional.
1820-1823	Trienio Liberal	Segundo período de vigencia de la Constitución de Cádiz de 1812
1834	Estatuto Real (carta otorgada)	Se pone fin a la década absolutista de 1823-1833 (ominosa), a la muerte de Fernando VII, que fue sucedido por su hija Isabel II. Nueva ordenación constitucional y convocatoria de nuevas cortes constituyentes.
1834	Eliminación definitiva de la Inquisición	Últimos resquicios del Feudalismo.
1837	Aprobación de la Constitución de 1837	Texto de corte progresista. Se instaura el sufragio masculino censitario directo. Monarquía constitucional.
1854-1856	Bienio progresista	Elección de Cortes Constituyentes. Se desarrolla un nuevo proceso constituyente. Elaboración de un proyecto de Constitución, la <i>Nonata</i> de 1856, que no llegó a entrar en vigor, que incluía avances democráticos en el concepto de soberanía nacional, así como en derechos como libertad de imprenta, seguridad individual, prohibición de los delitos de carácter político, y se llegó a debatir sobre derechos de carácter social como la educación y la seguridad en el trabajo.
1868 (septiembre)	Revolución Gloriosa	Interrupción temporal de la Monarquía de los Borbones (Isabel II sale de España), que supone el punto de partida de un nuevo proceso constituyente. La dinastía destronada se restauraría en diciembre de 1874 con un pronunciamiento militar que puso fin a la Primera República y el inicio del Reinado de Alfonso XII.
1869	Aprobación de la Constitución de 1869	Inserta el sufragio universal masculino (hito histórico), libertad de asociación, de prensa, declaración de derechos, etc.

1868-1874	Sexenio Democrático (o Revolucionario)	Aplicación de la Constitución de 1869. En parte de este periodo (noviembre 1870-febrero 1873) reinó Amadeo I de Saboya, como monarca constitucional designado por las Cortes, que renunció al trono tras poco más de dos años de reinado, y se proclamó la Primera República.
1873-1874	Primera República	Ideales de democracia, republicanism, laicismo y federalismo. Gran inestabilidad institucional: tuvo 4 presidentes en los primeros 11 meses.
1879	Fundación de Partido Socialista Obrero Español	Forma parte del actual sistema de partidos políticos con representación parlamentaria
1886	Supresión definitiva de la esclavitud en Cuba	Hasta 1898, la Isla de Cuba estaba bajo la soberanía del Estado español
1887	Aprobación de la Ley que permite crear asociaciones	El derecho de asociación apareció por primera vez en España en la tabla de derechos de la Constitución de 1869.
1890	Nueva ley electoral bajo el mando del Gobierno liberal de Sagasta.	Tras la Constitución de 1876 (la de la Restauración Borbónica), que interrumpió la de 1869, y, por tanto, supuso la no aplicación del sufragio universal masculino del texto revolucionario, se aprobó una norma que proclamaba el sufragio universal de los hombres mayores de 25 años. El cuerpo electoral se fija en el 27% de la población.
1895	Fundación de Partido Nacionalismo Vasco	Forma parte del actual sistema de partidos políticos con representación parlamentaria
1921	Fundación de Partido Comunista de España	Forma parte del actual sistema de partidos políticos con representación parlamentaria, a través de una coalición electoral
19-marzo-1931	Fundación de Esquerpa Republicana de Cataluña	Forma parte del actual sistema de partidos políticos con representación parlamentaria
14-abril-1931	Proclamación de la Segunda República	Inicio de un nuevo proceso constituyente y de una nueva etapa histórica en España.

9-diciembre-1931	Aprobación parlamentaria de la Constitución de 1931	Instaura el sufragio universal (hito histórico democrático), así como la soberanía popular. El Estado español es considerado, literalmente en el artículo primero, como una «República democrática de trabajadores de toda clase». El Estado español se convierte en una nación democrática, que tuvo su final con el golpe del Estado de 18 de julio 1836, y la derrota de la República en la Guerra Civil (1936-1939).
19-noviembre-1933	Primeras elecciones generales en las que pudieron votar las mujeres en España	Aplicación efectiva del sufragio universal proclamado en la Constitución de 9 de diciembre de 1931
15-junio-1977	Primeras elecciones democráticas libres del actual período constitucional	Inicio de un nuevo proceso constituyente tras la dictadura franquista. En este proceso participan todos los partidos políticos, ya legalizados. El último fue el Partido Comunista de España (abril 1977).
6-diciembre-1978	Aprobación en referéndum de la Constitución de 1978	Primera constitución española aprobada en referéndum popular
1-marzo-1979	Primeras elecciones de legislatura ordinaria del actual período constitucional	Gana las elecciones un partido político recién constituido: Unión de Centro Democrático
28-octubre-1982	Gana las elecciones generales, por mayoría absoluta, el Partido Socialista Obrero Español	Vuelve al Gobierno este partido político, que ya estuvo en dicho órgano en la Segunda República
20-diciembre-2015	Elecciones Generales. Fin del bipartidismo en el actual período constitucional	Aparecen nuevos partidos políticos con posibilidades de ser alternativa de gobierno. En junio de 2016 se repiten elecciones por falta de investidura (prácticamente se repiten los resultados).
1-junio-2018	Primera moción de censura exitosa votada en el Congreso de los Diputados	Resulta investido Presidente del Gobierno un no diputado, posibilidad que contempla el artículo 99 de la Constitución. En abril de 2019 se celebran elecciones generales, que se repiten, por falta de investidura, en noviembre de 2019.

2020 (enero)	Constitución del primer gobierno de coalición del actual período constitucional, tras las elecciones generales de 10 de noviembre de 2019	Integrado por Partido Socialista Obrero Español y la coalición electoral Unidas Podemos.
2023 (noviembre)	Constitución del segundo gobierno de coalición del actual período constitucional, tras las elecciones generales de 23 de julio de 2023	Integrado por Partido Socialista Obrero Español y la coalición electoral Sumar.
2024 (febrero)	Se aprueba la reforma del artículo 49 de la Constitución.	Se elimina el término disminuidos y se sustituye por el de «personas con discapacidad».
6 de diciembre 2024	46 aniversario de la Constitución	La Presidenta del Congreso expresa en su discurso la necesidad de reforma de la Constitución para adaptarla a la nueva realidad social.

Fuente: elaboración propia del autor a partir de numerosas consultas bibliográficas y documentales, que se citan en bibliografía.

ANEXO II

CONSTITUCIONES Y PROYECTOS DE CONSTITUCIÓN DE LA HISTORIA DE ESPAÑA

Año de la Constitución	Aprobación y algunos datos del texto	Extensión
1812	Aprobada en las Cortes de Cádiz el 19 de marzo de 1812, conocida popularmente como «La Pepa».	384 artículos
1834	Estatuto Real, promulgado en Aranjuez el 10 de abril de 1834.	50 artículos
1837	Constitución promulgada en Madrid el 18 de junio de 1837.	77 artículos
1845	Constitución promulgada en Madrid el 23 de mayo de 1845	80 artículos
1856	Proyecto de Constitución de 1856 (conocida como la nonata).	92 artículos
1869	Constitución de 1 de junio de 1869.	112 artículos
1873	Proyecto de Constitución Federal de 17 de julio de 1873 (durante la Primera República).	117 artículos
1876	Constitución de 30 de junio de 1876	89 artículos
1931	Constitución aprobada por las Cortes Constituyentes de la Segunda República el 9 de diciembre de 1931	125 artículos
1978	Constitución aprobada en referéndum por el pueblo español el 6 de diciembre de 1978 (aprobación en Cortes el 31 de octubre de 1978). Ha sido reformada puntualmente en tres ocasiones: 1992, 2011 y 2024. Texto en vigor.	169 artículos.

Fuente: elaboración propia del autor a partir de *Constituciones de España 1808-1978* (Editorial Segura), y *Breve Historia del Constitucionalismo Español* (Centro de Estudios Constitucionales), citado en bibliografía.

Esta obra constituye un recorrido por la historia del constitucionalismo español, analizando, paso a paso, la evolución del proceso de democratización de nuestro Estado. Partiendo de una serie de consideraciones conceptuales previas sobre la democracia como aspiración universal, la Constitución y la organización estatal, se describen los diferentes avances democráticos del ejercicio del poder político en España, incluyendo en sus páginas, entre otras muchas cuestiones concretas, la evolución histórica del derecho al voto, o referencias de los procesos electorales generales del siglo XX y XXI en España.

Se estudia el modelo de democracia representativa y de participación política que consagra la actual Constitución, señalando sus virtudes y carencias, y se proponen hasta veinte líneas temáticas para la elaboración de una nueva Constitución para el siglo XXI en España.

En la última reflexión contenida en el libro, el autor reclama el derecho a ejercer el poder constituyente, con el objetivo, afirma, de seguir mejorando y cuidando nuestra democracia, incrementando los niveles de bienestar material de la población, y cuidando nuestro entorno vital.

Por último, la obra incorpora, a modo de anexo, una didáctica y novedosa cronología de la democracia en España, que incluye una relación explicada de casi cuarenta hechos históricos con significado en el proceso de avance democrático de los dos últimos siglos, hasta llegar hasta el momento presente.