
LA CONSTITUCIONALIZACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL ESPAÑOLA

José A. Portero Molina

Tradicionalmente los estudios sobre la constitucionalización de los partidos políticos, antes asociaciones políticas, clubs, sociedades, frondas, etc., han venido enmarcándose dentro de los esquemas ya formulados por Triepfel, según el cual las relaciones entre el Estado y los partidos han conocido cuatro etapas: 1) fase de oposición del Estado a la existencia de asociaciones, *Bekämpfung*; 2) fase de desconocimiento por parte del Estado de unos grupos políticos que, sin embargo, constituyen una realidad viva e importante en la actividad política, *Ignorierung*; 3) fase de legalización, *Legalisierung*, y 4) fase de decidida incorporación de los partidos al orden constitucional, *Inkorporierung*. Por su parte, y arrancando de este esquema, Biscaretti di Ruffia establecerá los siguientes paralelismos históricos. La primera fase de las relaciones es propia del Estado policía, abarcando los primeros años del Estado liberal, en los que la teoría política al respecto se encuentra profundamente influenciada por la clásica doctrina de Rousseau sobre los cuerpos intermedios, como obstáculo para la existencia de una relación individuo-Estado como presupuesto de los ideales democráticos. La progresiva formación de los partidos que tiene lugar a lo largo del siglo XIX, encontrará como respuesta del Estado liberal lo que se ha denominado ignorancia o agnosticismo, actitud que se verá reemplazada por un proceso de constitucionalización del derecho de asociación, cuya consecuencia es un rápido crecimiento y

fortalecimiento del sindicalismo y del partidismo, con la consiguiente legalización de unos y otros. Finalmente, la decidida incorporación de los partidos al ordenamiento constitucional tendrá lugar a través de dos vías enteramente opuestas, la de los regímenes totalitarios y la de los países democráticos occidentales, iniciada en Europa a raíz de la terminación de la Segunda Guerra Mundial (1).

A lo largo de más de siglo y medio de constitucionalismo español, las relaciones entre asociaciones, sociedades o partidos y el Estado han pasado también por parecidas etapas, encontrándonos en nuestros textos constitucionales una amplia gama de modalidades sobre el tema en cuestión. El presente trabajo intenta solamente sacarlas a la luz, poniéndolas en relación con la situación política que el país iba viviendo. En este sentido abordaremos no sólo el análisis de los textos constitucionales, o de aquellos que sin tener dicho rango son, sin embargo, significativos al efecto, sino que hemos intentado apoyarnos en un segundo nivel, el de las discusiones parlamentarias, que sin resultar en modo alguno exhaustivo para el conocimiento de todos los extremos del tema, sí que aporta una dimensión nueva, y por ello una visión más real de la evolución de las relaciones entre el Estado y el fenómeno de los grupos políticos.

ENFRENTAMIENTO U OPOSICION: LAS SOCIEDADES PATRIOTICAS

En la sesión de Cortes de 28 de julio de 1820, y por el señor Alvarez Guerra, se planteaba por primera vez en la historia constitucional española una petición que iniciaría parlamentariamente la problemática del derecho de asociación política, planteada en concreto sobre las actividades de las sociedades patrióticas, *germen de los futuros partidos*: «Que no se den cuenta al Congreso los señores secretarios de ninguna petición, memorial, ni exposición, de cualquier clase que sea, que no esté firmada, o por corporaciones o autoridades reconocidas por el Gobierno, o por individuos particulares» (2). La proposición del diputado trataba, evidentemente, de atajar, regulándolo, uno de los derechos políticos propiamente dichos que la Constitución de Cádiz había recogido, junto al derecho de sufragio y a la libertad de imprenta, el derecho de petición consagrado en el artículo 373: «Todo español tiene derecho de representar a las Cortes o al Rey para proclamar la observancia de la Constitución» (3), derecho que las sociedades patrió-

(1) P. BISCARETTI DI RUFFIA: *Derecho constitucional*. Tecnos, Madrid, 1973, págs. 714 y sigs.

(2) D. S. C., sesión de 28-7-1820.

(3) Constitución de Cádiz, 1812. Andrés SEVILLA: "D. Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España", tomo I, Editora Nacional, Madrid, 1969.

ticas venían utilizando con frecuencia en relación con asuntos de importancia (4).

El resultado final del debate queda plasmado en el Decreto de 20 de octubre de 1820 sobre reuniones de individuos para discutir en público asuntos políticos (5). La negativa a una posible legalización de la actividad de las sociedades se justifica en el artículo 1.º sobre la base de que «las llamadas sociedades patrióticas ya no son necesarias por encontrarse la libertad de hablar garantizada por la Constitución, vigente tras el período absolutista, y que, en consecuencia, sus actividades deben cesar, debiendo los individuos que quieran reunirse para discutir e ilustrarse hacerlo previo conocimiento de la autoridad constituida» (art. 2.º). Y para terminar, el artículo 3.º establece la prohibición radical de las actividades propias de las sociedades, de cuyo ejercicio han surgido serios peligros para la estabilidad del sistema recientemente implantado, y en este sentido, «los individuos así reunidos no podrán jamás considerarse corporación, ni representar como tal, ni tomar la voz del pueblo, ni tener correspondencia con otras reuniones de igual clase», artículo 3.º, con lo que se cortaba de raíz no sólo las funciones que venían realizando, sino la misma existencia de las sociedades.

Hasta aquí la letra del Decreto que evidencia para España la realidad de una primera fase de oposición del Estado a los partidos, aquí sociedades patrióticas, propia de los primeros años del Estado liberal. Sin embargo, una visión, siquiera sea somera, de las discusiones que en torno al tema tuvieron lugar en las Cortes iluminará no poco del espíritu y los intereses que yacen tras la letra del texto aprobado, dejándonos entrever los porqués de partidarios y adversarios de las primeras agrupaciones organizativamente estructuradas e ideológicamente bien provistas.

Como ha señalado Martínez Ivorra (6), tres posturas son claramente perceptibles entre los diputados. Los abolicionistas, para los que las sociedades resultan opuestas al espíritu de la Constitución y a la acción del Estado; los exaltados, que reclaman la permisividad total de las sociedades, exigiendo al mismo tiempo una reglamentación de todos sus aspectos para evitar que caigan en manos de la reacción con ánimos de desestabilización que motiven la vuelta al absolutismo y, finalmente, una postura ecléctica que solicita la regulación de las reuniones y su sujeción a la autoridad gubernamental y a otros condicionamientos.

Los abolicionistas utilizarán con frecuencia argumentaciones desprendidas

(4) Sirva como muestra la petición que el 16 de mayo de 1820 la Sociedad Lorencini eleva al Gobierno solicitando la dimisión del ministro de la Guerra. JOSÉ ASEUSI SABATER: "La libertad de reunión y el sistema de libertades públicas en el constitucionalismo español del siglo XIX", tesis doctoral, Valencia, 1977, pág. 164.

(5) Andrés SEVILLA: *Op. cit.*, pág. 239.

(6) J. A. IBORRA LIMORTE: "El origen del derecho de asociación política en España". Ed. Cátedra Fadrique Furio Ceriol, Valencia, 1974, pág. 34.

de las tesis roussonianas: «Importa, pues —se escribía en el Contrato Social—, para mantener el enunciado de la voluntad general, que no haya sociedad parcial en el Estado y que cada ciudadano no opine sino por sí mismo... Importa, si hay sociedades parciales, multiplicar su número y prevenir la desigualdad, como hicieron Solón, Numa y Servio; estas precauciones son las únicas buenas para que la voluntad general sea siempre prudente y el pueblo no se engañe nunca» (7). La idea, como ha expuesto Martínez Cuadrado (8), resulta coherente en el pensamiento del ideólogo burgués con el hecho de que las asociaciones de la época, contra las que se reclama la relación directa individuo-Estado, y que existen en forma de órdenes, cuerpos o corporaciones, no son sino reductos desde los que los estamentos tradicionales pretenden hacer frente al proceso revolucionario que a la sazón avanza triunfante en Francia. Pues bien, los abolicionistas argumentarán con Rousseau, pero al mismo tiempo contra él, o contra las ideas que aquél defendía, ya que en realidad frenar a las sociedades es frenar el movimiento liberal español, evitando que culmine a nivel socio-político lo ya hecho a nivel jurídico-constitucional.

Y precisamente será la Constitución la segunda fuente de inspiración de los abolicionistas, por entender que ella marca el techo de las aspiraciones transformadoras. Ir más allá de sus preceptos supone iniciar la misma carrera sangrienta que acaba de tener lugar en Francia.

En este sentido, el diputado por Valencia, Garelli, «uno de los más infatuados servilones con casaca liberal», como lo ha llamado Gil Novales (9), afirmará que «Todo lo que sea darse existencia política por autoridad particular, y dársele hasta el punto de haber una sociedad central ramificada y en correspondencia con las demás, formando cada una un verdadero cuerpo con presidentes, secretarios, tesoreros, fondos, relaciones, sesiones públicas y secretas, dígase cuanto se quiera, su existencia no puede ser otra que la monstruosa de cuerpos concéntricos, o sea, la de crear un Estado dentro del Estado mismo» (10). Y él mismo dirá también que «todo medio de cimentar la Constitución, que no esté literalmente prescrito en la misma, tiene el carácter de optimismo y podría sumirnos en males incalculables» (11). Si las argumentaciones compendiadas en la primera cita se basan, como digo, en el recelo a los cuerpos intermedios, la segunda afirmación esconde, bajo su perfecta lógica jurídica, el miedo político a que la Constitución pueda ser

(7) ROUSSEAU: *El contrato social*, libro II, cap. III.

(8) M. MARTÍNEZ CUADRADO: "Algunas consideraciones sobre la positivización del derecho de asociación en el constitucionalismo contemporáneo", en *Estudios de ciencia política y sociología*. Homenaje al profesor don Carlos Ollero, Madrid, 1972.

(9) A. GIL NOVALES: *Las sociedades patrióticas*, tomo I, pág. 533, Tecnos, Madrid, 1975.

(10) D. S. C., sesión de 4-9-1820.

(11) Tomado de A. Gil Novales, *op. cit.*, pág. 533.

un punto de partida en lugar del final de un proceso que, si bien ha supuesto ya un serio golpe a los intereses de los estamentos tradicionalmente privilegiados, no se encuentra todavía consolidado, siendo ésta la tarea que las sociedades han emprendido, sabedoras de su debilidad ante las posibilidades de una reacción que pocos años después hará realidad sus propósitos.

A medida que se avanza en la lectura de las intervenciones parlamentarias es posible descubrir la raíz última de las posturas abolicionistas, que estriba, en definitiva, en la actividad liberal y revolucionaria que las sociedades llevan a cabo mediante la extensión de la instrucción pública del pueblo, la crítica a las instituciones de gobierno y la canalización de las peticiones que se dirigen al poder. De esta forma, el propio Garelli expondrá las últimas consecuencias del quehacer instructivo de las sociedades: «Se dice con mucho énfasis que hay una necesidad imperiosa de difundir la ilustración entre el pueblo para que marche el sistema. Así es, ciertamente, pero no por los medios que han adoptado las sociedades. La ilustración es un fluido bienhechor, pero que debe distribuirse con suavidad y mesura, no pródigamente sin preparación. Esto sería deslumbrar y cegar, no ilustrar. Nuestro entendimiento se parece de algún modo al estómago. Los alimentos intelectuales se indigestan en las cabezas débiles. Las ideas de libertad en política, de crítica racional en materias eclesiásticas, de principios exactos en asuntos científicos, inoculados superficialmente en los ánimos de una muchedumbre no preparada, sólo sirven para producir hombres díscolos e inobedientes a la legítima autoridad, incrédulos en religión y pedantes insufribles. El proyecto de crear un pueblo de filósofos sería el proyecto de un loco. La Constitución protege la libertad individual y los derechos de todos los españoles; pero la igualdad de fortunas y de luces sería un delito» (12).

El tema, en los mismos términos, es uno de los lugares comunes del pensamiento reaccionario de la época. La trilogía instrucción-libertad-igualdad se encuentra en la base de los planteamientos revolucionarios y, naturalmente, los ideólogos de la reacción, conscientes de su significado, se oponen a ella por todos los medios a su alcance. Por otra parte, ya la Constitución establece una Dirección General de Estudios como organismo que uniforma y centraliza cuanto se refiere a la instrucción pública, que en ningún caso podrá desbordar los límites que el propio Gobierno imponga.

Otro de los trabajos que las sociedades acometen con frecuencia es la crítica al Gobierno, pero no de una manera informal o asistemática, sino con la seriedad y capacidad de organización de quienes se quieren autoconfigurar como cauces institucionalizados por la práctica de representación popular. Del hecho deja constancia Garelli, decidido abolicionista y miembro de la Comisión que redacta el proyecto de Decreto sobre el que versa la discusión en Cortes: «Estando todavía en su infancia estas asociaciones, se

(12) D. S. C., sesión de 14-10-1820.

advierde una fraternidad entre sí mismas, que tiene todos los síntomas de federación y de alianza ofensiva y defensiva, si es lícito hablar así; que han llegado a sus manos impresos de algunas con un tono muy amenazador; bandos fijados por otras en el lugar de su residencia, cuyo lenguaje es enteramente subversivo; escritos, en fin, dirigidos a las Cortes y que obran en su Secretaría, en los cuales se clasifican a sí mismas de parte integrante de la representación nacional» (13). Y más adelante, frente a las críticas que los exaltados dirigen al proyecto, afirmará que «las sociedades en cuestión, formando un cuerpo concentrado y ramificado en las de la capital, cuán fácil les sería paralizar la acción del Gobierno. ¿Qué funcionario arrostraría la contradicción de un cuerpo cuyos ecos resuenan de un extremo a otro del reino? Reúnanse en buena hora los ciudadanos, pero no autorice el Congreso una federación que nos exponga a las censuras de las generaciones presentes y venideras» (14). Y en apoyo de su postura, Alvarez Guerra expondrá que «si en cada pueblo se erigiese una sociedad patriótica que deliberase sobre toda clase de negocios, ya en público, ya en secreto; si estas sociedades se correspondiesen y acordasen entre sí para lograr lo que las autoridades reconocidas no creyesen conveniente, o para estorbar lo que éstas creyesen útil; si apoderasen cada una de ellas a un individuo para que cada capital de provincias formase una sociedad provincial, y si estas sociedades provinciales nombrasen apoderados y formasen en la capital una sociedad general, ¡qué Ayuntamiento, qué Diputación Provincial, qué Congreso, qué Gobierno mandarían ni sería obedecido! Tendríamos dos Estados de hecho que no tardarían en chocar más tiempo del que tardaran en encontrarse en las opiniones, si no es que la sensatez de la nación abandonaba en sus extravíos a esas nuevas autoridades» (15).

La oposición a las sociedades se convierte así en oposición a las tres actividades de las que se ocupan: instruir, ejercer la crítica y representar al pueblo en sus peticiones, y una cuarta, más indefinida pero de consecuencias decisivas: organizar políticamente a la sociedad. Porque las sociedades han comenzado ellas mismas a organizarse, tanto en su vida interna como en sus relaciones externas. Se han dotado de unos estatutos propios en los que se contemplan los extremos básicos de todo grupo orgánicamente constituido, y al mismo tiempo han establecido los vínculos de unión con otras sociedades, llegando de este modo a ser capaces de iniciar acciones conjuntas, que como bien habían percibido los diputados abolicionistas, podían llegar a paralizar la acción de gobierno, constituyéndose a modo de oposición. Los abolicionistas, conscientes de la dimensión última de las sociedades, tratan de disolverlas sobre la base de argumentaciones procedentes también del común tronco roussoniano. Son los individuos y no los grupos los únicos sujetos de

(13) D. S. C., sesión de 16-9-1820.

(14) D. S. C., sesión de 15-10-1820.

(15) D. S. C., sesión de 14-10-1820.

aquellos derechos que la Constitución ha reconocido. La tradición constitucional francesa dejó bien claro que había unos derechos del hombre y del ciudadano, y como demostración inequívoca del individualismo de la época, marginó el derecho de asociación. Son, pues, los individuos y no los grupos los que pueden, con la Constitución en la mano, expresar libremente sus ideas, inquirir, criticar o dirigir peticiones a las Cortes y al rey, pero no los grupos. Alvarez Guerra dejará bien claro que el peligro reside en lo organizado de forma duradera y consistente: «Las verdaderas sociedades patrióticas, reglamentadas y deliberantes, nombradas por sus ciudadanos y autorizadas por la Constitución, son el Congreso Nacional, las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos; y que los particulares no tienen por la Constitución misma otro derecho que el de ilustrarse por medio de la imprenta o de exposiciones particulares, y el de censurar su conducta juntamente con la del Gobierno, pero sin formar nuevos cuerpos políticos, cuyo espíritu puede extraviarse y ser un estorbo a la marcha de los tres poderes del Estado», y más adelante añadirá que «mi voto es que no sólo se permitan, sino que se fomenten y estimulen las reuniones de ciudadanos, para discutir negocios políticos, pero sin formar corporaciones» y en otro momento explicará que «yo hice la proposición de una ley que asegure a los ciudadanos la facultad de ilustrarse con discusiones políticas evitando los abusos; y yo no veo que para ilustrarse con discusiones políticas se necesiten ni reglamentos, ni presidentes, ni secretario, ni acuerdos, ni votaciones» (16).

Tras la clara postura de los abolicionistas contra las organizaciones políticas, una segunda corriente, los eclécticos, pretenderá una regulación de las sociedades para evitar así una radicalización exteriorizada del liberalismo que podría llegar a condicionar la labor del Gobierno. Martínez de la Rosa y Priego serán dos de sus más reconocidos representantes. Del primero de ellos es esta intervención parlamentaria: «Reducidas las asociaciones al útil objeto de rectificar la opinión, no pueden menos de ser aprobadas y bendecidas por todos los amantes de la libertad; pero si de cuerpos propagadores de luces pasan a ejercer alguna autoridad y a ser, como muy bien ha dicho el señor secretario de Ultramar, excrescencias del cuerpo político que impidan el libre ejercicio de sus miembros, lejos de producir bienes producirán solamente los mismos desórdenes que tratan de impedir... Este mal, que debe prevenirse, indica suficientemente la necesidad de formar una ley que sirva de base y pauta a esas asociaciones. Véase en nuestro sistema constitucional cómo no hay cuerpo, ni asociación que no tenga algún freno, alguna responsabilidad» (17). Y, por su parte, el diputado cordobés Priego dirá, en esa línea, que «la Constitución está cimentada en el augusto Congreso Nacional, reunido en el santuario de las leyes para velar sobre la observancia del precioso depósito de la libertad civil que se le ha encargado. Yo no me opondré

(16) D. S. C., sesión de 14-10-1820.

(17) D. S. C., sesión de 4-9-1820.

de manera alguna a la existencia de estas sociedades: las amo y respeto a los varones virtuosos que las componen; pero al mismo tiempo creo indispensable reglamentarlas y ponerlas en el estado que deben tener de dependencia de todas las corporaciones de la sociedad» (18).

Finalmente, la postura exaltada, con Romero Alpuente a la cabeza. Sustancialmente, y sin detenernos en el detalle, sus representantes se manifiestan decididos partidarios de la continuidad de las sociedades, juzgando de enorme necesidad su consolidación, por considerarlas el más eficaz baluarte del régimen constitucional liberal, recientemente rescatado del absolutismo contra las pretensiones de la reacción. El nuevo período de vigencia constitucional precisa, a su juicio, de la unidad de todas las fuerzas progresistas para evitar involuciones como la que poco tiempo atrás supuso una dolorosa experiencia. Conscientes de la precariedad del cambio que se ha operado, por serlo de su falta de profundidad, recelan de los moderados, viendo en ellos la representación de los grupos menos interesados en el avance y sí, en cambio, en la perpetuación de situaciones que en nada se verán favorecidas con la progresiva implantación de los derechos que la Constitución ha establecido. Si para los abolicionistas la Constitución era el techo del proceso de transformación iniciado, para los exaltados, verdaderos liberales progresistas, el texto no era sino un punto de arranque, un marco general a partir del cual era posible y necesario avanzar en el cambio de sociedad. Y en este sentido, las sociedades patrióticas venían siendo, y deberían seguir siéndolo, piezas claves en la devolución del régimen constitucional al país.

Las posturas que se habían puesto de manifiesto en los debates parlamentarios encontraron su fiel reflejo en la prensa de la época. El tema suscitó una polémica ideológica de gran envergadura, tras de la cual se dibujan las distintas concepciones que sobre la política española habrán de sucederse a lo largo del siglo. En suma, las sociedades patrióticas, como ha puesto de relieve el profesor Gil Novales, son uno de los principales puntos de apoyo del primer liberalismo español: «Su misión principal es la creación de una opinión pública sobre la que descansa el régimen liberal. Fundan periódicos, intervienen en la formación de la Milicia Nacional Voluntaria y charangueras, celebran los fastos revolucionarios por medio de toda clase de actos públicos y rinden homenaje a las víctimas del pasado período absolutista. Se atribuyen la salvaguarda de la Constitución contra los serviles e inmediatamente contra los afrancesados y todos los grupos reaccionarios; elevan peticiones colectivas al Gobierno y a las Cortes, con los que quieren cooperar, ilustrándolos sobre los más diversos problemas, pero a los que atacarán en cuanto, a su juicio, se aparten del recto camino. Pretenden ejercer control sobre toda clase de funcionarios investigando su pasado y su conducta y movilizándolo contra los sospechosos a la opinión pública... Las

(18) D. S. C., sesión de 4-9-1820.

sociedades patrióticas son el pulso de la Revolución: cualquier intento absolutista del rey o de los ministros se las encontrarán en el camino» (19).

Pues bien, las sociedades «a través de las cuales, con todos sus defectos, buscaba su expresión el pueblo», resultan vencidas en la votación del proyecto, que se convierte así en el primer texto legal prohibitivo del derecho de asociación y la primera negativa oficial a la legalización de los grupos políticos. No obstante, las sociedades continúan su actividad y meses más tarde, en marzo de 1821, se presentará a las Cortes un escrito firmado por 117 personas en el que se reitera la solicitud del restablecimiento de las sociedades patrióticas, reglamentadas conforme a los principios de libertad que la Constitución vigente ha consagrado. El proyecto quedó en eso solamente, al no recibir la sanción real, frustrándose por segunda vez la realidad del asociacionismo político, situación que se repetirá en la legislatura de 1822.

Finalmente, las Cortes extraordinarias, las últimas del Trienio Constitucional, se plantearán de nuevo el tema, esta vez con resultado distinto, aunque, naturalmente, el plazo de vigencia de la resolución sea, como es sabido, sumamente breve. La nueva configuración de las Cortes será lógicamente la causa de la respuesta, ahora afirmativa, que el poder legislativo dé al asunto de las sociedades. Es la época de los ministerios liberales exaltados, y en la composición del Congreso se manifestará una muy distinta relación numérica entre las diversas corrientes.

En la exposición de las causas de los males que la patria sufre, se hace relación expresa a la necesidad de que el régimen constitucional, ya en peligro, se refuerce con sólidos apoyos sociales. Las sociedades patrióticas son los únicos asientos de este apoyo y al tiempo las únicas fuentes de las que puede rebrotar la legitimación que el régimen precisa. Las sociedades continúan significando lo mismo en la vida política española, y si antes los moderados, y desde luego los absolutistas, les negaron la existencia legal, ahora los exaltados quieren revivirlas, sabedoras de su trascendente papel. Pese a esto, lo que las Cortes aprueban no resulta todo lo permisivo que cabía esperar, aunque supone, eso sí, un claro avance respecto de la legislación prohibitiva anterior. En síntesis, se les niega el carácter de corporaciones, aunque se reconocen todos los elementos que configuran una corporación. Su vigencia, ya se sabe, será limitada en el tiempo, porque el fin del trienio está cercano, terminando con él un período corto y agitado de vivencias políticas liberales y constitucionales.

La prohibición del derecho de asociación pasará al Código Penal de 1822 en los artículos 317, 318 y 319, dentro del Capítulo IV del Título III, que recoge los delitos contra la seguridad interior del Estado y contra la tranquilidad y el orden público. Se admite allí (art. 320) que los españoles

(19) A. GIL NOVALES: *Op. cit.*, pág. 14.

pueden reunirse periódicamente para contribuir a su mutua ilustración y a la discusión de asuntos políticos, pero se prohíbe expresamente toda reunión secreta (art. 319), y también la formación de juntas y sociedades sin licencia del Gobierno (art. 317), y más aún, en el caso de tratarse de corporaciones permitidas por la autoridad, queda expresamente prohibido (art. 318) que entre ellas se realicen confederaciones con el fin de oponerse, de una u otra forma, a la política gubernamental.

Termina así un período en el que la legislación del derecho de asociación y la regulación de las sociedades políticas existentes pudo ser una realidad y quedó en proyecto frustrado. La hostilidad del Estado hacia ellas se recubre ideológicamente de las doctrinas del individualismo vigente. De un lado, porque la unicidad de la soberanía no puede tolerar la existencia de otros «estados», y de otro porque el individuo, y no los grupos, son los sujetos de los derechos que el Estado liberal ha reconocido, y los cuerpos intermedios no son sino un obstáculo a la existencia de relaciones directas entre el Estado y los ciudadanos. En torno a estas teorías se elabora la justificación del abolicionismo de las sociedades; sin embargo, la realidad parlamentaria y la realidad político-social ponen de manifiesto los verdaderos intereses que han impedido el desarrollo del asociacionismo en esa primera etapa del Estado liberal en España. El trienio ha sido un intento de los liberales por consolidar el sistema constitucional, para los moderados y, desde luego, para los absolutistas ha sido un período en el que las transformaciones amenazaban seriamente sus posiciones de poder y que, naturalmente, había que clausurar. Las sociedades eran una de las conquistas más importantes de los liberales y un peligro para sus oponentes, por ello tras la polémica que levantó su posible reconocimiento legal, no es adecuado entrever simplemente una cuestión jurídica, sino un asunto político, social y económico en el que se condensan dos planteamientos opuestos sobre el complejo tema de la transformación del Antiguo Régimen en España.

AGNOSTICISMO E INDIFERENCIA

El período que ahora veremos abarca desde la fecha del Estatuto Real, 1834, hasta la de entrada en vigor del primer texto constitucional en el que se reconoce el derecho de asociación, la Constitución revolucionaria de 1869. En estos años se opera por parte del Estado un giro en su política de relación con los partidos políticos; de la oposición anterior se pasa ahora a una especie de indiferencia tolerante, actitud coherente con el hecho de que los partidos han ido poco a poco apareciendo en la vida política como sujetos reales de la misma, configurándola en torno a sus programas y a sus líderes. Pero si hay tolerancia respecto de los partidos, el derecho de asociación sigue sin reconocerse en los textos constitucionales, y las posibilidades guber-

nativas de represión de un combativo movimiento obrero que se forma en estos años quedan abiertas. Y lo mismo ocurre respecto de aquellos partidos cuyos contenidos revolucionarios les hacen incompatibles con los límites que ha impuesto el régimen establecido.

El Estatuto Real de 1834 puede ser considerado como el primer texto constitucional de la época. Como es sabido, para nada se refiere el articulado del documento a la realidad de los partidos, pero sí que es posible deducir la opinión que sobre ellos tienen sus inspiradores a partir de las breves, pero significativas, alusiones que se encuentran en la exposición preliminar del Estatuto. En tres ocasiones se hará referencia a ellos y en todas podría decirse que salen malparados. «La convocatoria de las Cortes —se dice— es el único medio legal... para quitar armas a los partidos»; en otro lugar, «asegurando un cauce legítimo a todos los intereses sociales (se refiere a las Cortes), se acalla con la voz de la Nación el murmullo de los partidos»; y, finalmente, se hablará de cómo se ha intentado «promover revueltas y partidos» instrumentalizando a las turbas de proletarios contra el orden establecido del que en todo tiempo y lugar la propiedad ha sido la mejor garantía (20). Los partidos, pues, concebidos como fracciones de la sociedad de la Nación y del Estado, como enemigos del Gobierno y de las instituciones, pero reconociendo implícitamente su importante presencia en la calle como fuerzas organizadas y con atisbos de defender en algunos casos intereses de clase. Los partidos no son concebidos como sujetos actuantes dentro de la legalidad, sino como una amenaza constante a ella, y así la Convocatoria de Cortes, y las Cortes mismas, resultan ser medios con los que disminuir el protagonismo que los partidos reclaman.

Tampoco en el Proyecto de Constitución de la Monarquía española, de 20 de julio de 1836, se alude a las asociaciones políticas, pero sí, en cambio, se prohíbe expresamente el ejercicio de una de las funciones que los partidos habían asumido, como en otro tiempo lo hicieron las sociedades patrióticas; el derecho de petición. El artículo 4.º del Proyecto, al hacer referencia al mismo, excluye la posibilidad de que se lleven a cabo las peticiones «formando cuerpo colectivo, ni en nombre y representación de otra persona que la firmante» (21).

Aunque de espíritu distinto, la Constitución de 1837 pasa por alto el derecho de asociación, pese a mostrarse celosa de los derechos políticos de los españoles, tal y como lo expresan los miembros de la comisión constitucional en la exposición del texto. Y lo mismo ocurre con la Constitución

(20) Andrés SEVILLA: "Estatuto real para la convocatoria de las Cortes generales del reino", *op. cit.*, págs. 257 y sigs. Ver también J. Tomás VILLARROYA: "El sistema político del Estatuto Real (1834-1836)". Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968.

(21) "Proyecto de constitución de la monarquía española del Ministerio Istúriz, en *Constituciones españolas y extranjeras*. Edición Jorge de Esteban, Taurus, Madrid, 1977.

de 1845, que casi transcribe el artículo 1.º de la precedente, marginando, en consecuencia, el tema de la asociación política, aun cuando en el dictamen de la Comisión redactora encontremos una alusión al decir que «no parecerá extraño el júbilo universal con que aquélla (la Constitución de 1837) fue recibida por todos los partidos» (22). La referencia, con ser breve, podría revelar un giro en la opinión que los partidos van mereciendo. Lejos ya de una calificación peyorativa, se asigna un carácter positivo al hecho de que los partidos hayan recibido gozosamente el texto, lo que supone, en primer lugar, reconocer la importancia de su presencia como sujetos de la acción política y, seguidamente, la incidencia de los partidos sobre la estabilidad constitucional. No hay ya un Gobierno que esquite a los partidos, sino un Gobierno que pretende su apoyo o, cuando menos, que los estima como sujetos de la política a los que no se puede ignorar.

El siguiente Proyecto, en el sentido de que no llegará a entrar en vigor, es la Constitución de 1856, que tampoco en su articulado se ocupa del tema. Sin embargo, hay un documento que contiene una alusión de interés en el sentido que antes aludía, y que pese a no tener rango constitucional resulta expresivo de la transformación operada en el poder respecto al papel de los partidos. En la exposición de motivos que el Gobierno dirige a la reina el 2 de septiembre de 1856 y que da pie a la disolución de las Cortes por Decreto del mismo día, se contiene, como digo, un reconocimiento de su presencia en el régimen establecido. Tras justificar la petición de disolución, los ministros afirmarán que actúan «aspirando a afianzar la paz y la libertad de la Nación, la concordia entre los ciudadanos, la armonía entre los poderes públicos y sin mira hostil hacia hombres, partidos, instituciones ni otros elementos políticos de los que caben dentro de la Monarquía constitucional...» (23). Aun sin reconocerse el derecho de asociación en la Constitución, los partidos tienen un lugar en la vida política del sistema, y esto pese a subsistir grupos en la ilegalidad, supone un paso adelante en el proceso de su reconocimiento, que es lo mismo que reconocer que de su presencia y acción depende en gran medida la continuidad del sistema constitucional.

La legislación penal, naturalmente, corre pareja a esta evolución, y así, tanto en el texto de 1848 como en la posterior refundición de 1850, se recuerda la ilegalidad de las sociedades secretas y de las llamadas sociedades ilícitas. Las primeras quedan definidas en el artículo 202 de la siguiente forma: «Son sociedades secretas: 1.º, aquellas cuyos individuos se imponen con juramento o sin él la obligación de ocultar a la autoridad pública el objeto de sus reuniones o su organización interior; 2.º, los que en la correspondencia con sus individuos o con otras asociaciones se valen de cifras, jeroglí-

(22) Andrés SEVILLA: "Dictamen de la Comisión sobre la reforma de la Constitución", *op. cit.*, págs. 359 y sigs.

(23) Andrés SEVILLA: R. D. de 2 de septiembre de 1856 disolviendo las Cortes Constituyentes de 1854-56, *op. cit.*, págs. 477 y sigs.

ficos u otros signos misteriosos.» Y en cuanto a las ilícitas, el artículo 205, 211 en el texto refundido de 1850, reputa por tales aquellas «de más de 20 personas que se reúnan diariamente o en días señalados para tratar de asuntos religiosos, literarios o de cualquiera otra clase, siempre que no se haya formado con el consentimiento de la autoridad pública, o se faltare a las condiciones que ésta le hubiera fijado», estableciendo el artículo siguiente las multas y sanciones en que incurren los miembros, directores, jefes y administradores, incluyendo entre éstas la disolución de la asociación (24).

Sin haberse transformado los textos constitucionales, ya que no han reconocido el derecho de asociación, puede constatar, sin embargo, aquella postura de indiferencia tolerante del Estado hacia los partidos, y esto no sólo a través de documentos oficiales, sino a través de la propia práctica política de unos partidos configuradores del voto, de la opinión pública, de la discusión parlamentaria; en suma, de la vida política del país, con la anuencia de un poder que no puede prescindir de ellos, aunque mantenga una legislación y una práctica represiva hacia los partidos que no aceptan el orden constitucional establecido y, desde luego, hacia un asociacionismo obrero cada vez más vivo (25).

LEGALIZACION

Los acontecimientos revolucionarios de 1868 inician una nueva época en el tratamiento del derecho de asociación, aunque ello no repercute en una constitucionalización de los partidos, fenómeno que habrá de esperar unas décadas. El sufragio universal y el derecho de asociación se han convertido en reivindicaciones populares y ambas pasarán a ser recogidas por los textos constitucionales.

En el Manifiesto del Gobierno Provisional de 25 de octubre de 1868 se reconocerá la libertad de asociación pacífica que, junto con la de reunión, han sido «perennes fuentes de actividad y progreso, que tanto han contribuido en el orden político y económico al engrandecimiento de otros pueblos (y que) han sido, asimismo, reconocidas como dogmas fundamentales por la Revolución española» (26). Y, en consecuencia, el 20 de noviembre del mismo año se promulgará el Derecho sancionador de este derecho, que obliga a la sujeción a un control por la autoridad al establecer, en su artículo 2.º, que «los asociados pondrán en conocimiento de la autoridad local el

(24) Código penal 1848.

(25) Ver a estos efectos y en particular, Manuel ALARCÓN CARACUEL: "El derecho de asociación obrera en España, 1839-1900", *Revista de Trabajo*, Madrid, 1975.

(26) J. DE ESTEBAN: "Manifiesto del Gobierno provisional de 25 de octubre de 1868", *op. cit.*, pág. 230.

objeto de la asociación y los reglamentos o acuerdos por los que hayan de regirse». Y, además, otros preceptos de interés, el que hace referencia, artículo 4.º, a la prohibición que pesa sobre las asociaciones que reconozcan dependencia respecto de país extranjero, asunto éste que adquirirá especial relevancia cuando años más tarde se debata la legalidad de la Internacional (27). Finalmente, la Constitución votada en sesión de 1.º de junio de 1869 recogerá en su artículo 17 el «derecho de asociarse para todos los fines de la vida humana que no sean contrarios a la moral pública». Pero acaso sea interesante referirnos, siquiera sea de pasada, al dictamen de la Comisión nombrada para presentar un Proyecto de Constitución. Podría decirse que en él se traza un esbozo de historia constitucional en el que los partidos son reconocidos como sujetos fundamentales de todo el proceso. «En 1836 —se escribe— era necesario transigir las diferencias de los partidos que luchaban en la esfera de las formas políticas de gobierno... En 1854, por último, los partidos, recelosos y desconfiados ya por una triste experiencia, se veían precisados a legislar ante una dinastía que no estaba dispuesta a aceptar su obra...» (28). Y más adelante se aludirá claramente a los partidos cuando tras exponer que la política no es sólo labor de las Cortes, ni tan siquiera de una prensa o de un determinado número de hombres políticos, se concluye diciendo que la iniciativa y el carácter de la vida pública «se engendrarán en las entrañas mismas del país, cuya opinión y cuya voluntad, manifestándose por medio de la reunión, de la asociación y de una prensa que deja de ser privilegiada..., será el único norte y el solo estímulo que decida la marcha de los Gobiernos» (29). Para terminar diciendo que los diputados «concurrirán todos a hacer que la nueva Constitución sea la legalidad común de todos los partidos, no sólo de los que contribuyen a formarla, sino también de los que la combatan...» (30). El cuadro trazado en el dictamen atestigua, sin lugar a dudas, la capital importancia de los partidos en la vida política, tanto a efectos de conseguir la estabilidad constitucional, como a los de conformar la opinión, organizar a la población y canalizar las exigencias. Toda una valoración positiva del partidismo coherente, por otra parte, con la realidad del momento, en el que ya se han consolidado los principales grupos políticos.

Por su parte, el Proyecto de Constitución Federal de 1873 recoge en su Título preliminar 4.º el derecho de reunión y de asociación pacíficas. De nuevo en el artículo 19 se recoge el derecho de «asociarse pacíficamente para todos los fines de la vida humana que no sean contrarios a la moral pública» y por el artículo 25 se consolida su práctica, ya que «Nadie impe-

(27) Andrés SEVILLA: "Decreto sobre el derecho de asociación", *op. cit.*, pág. 513.

(28) Andrés SEVILLA: "Dictamen de la Comisión Constitucional", *op. cit.*, págs. 515 y sigs.

(29) Andrés SEVILLA: "Dictamen...", *op. cit.*

(30) Andrés SEVILLA: "Dictamen...", *op. cit.*

dirá, suspenderá, ni disolverá ninguna asociación cuyos estatutos sean conocidos oficialmente, y cuyos individuos no contraigan obligaciones clandestinas» (31).

Terminado el experimento revolucionario, la Constitución de 1876 consagrará el derecho de asociación proclamando en su artículo 13 el derecho a «asociarse para los fines de la vida humana». Prescindiendo ahora de la célebre distinción canovista entre partidos legales e ilegales, nos interesa la formulación con que el Código Penal positiviza el derecho de asociación. En su artículo 198, el Código de 1870 dirá que son asociaciones ilícitas «las que por su objeto o circunstancias sean contrarias a la moral pública» y «las que tengan por objeto cometer algunos de los delitos penados en este Código». Con esta fórmula queda superada la que establecía el Código Penal precedente en un sentido menos restrictivo. Sin embargo, la interpretación que el Tribunal Supremo dará al concepto «moral pública» resultará de gran incidencia, fundamentalmente sobre el movimiento asociativo obrero, y de rechazo sobre partidos revolucionarios de clase. En sentencia de 28 de enero de 1884 se expondrá que: «Considerando que el concepto de la moral en el terreno legal significa la conformidad de las acciones del hombre con las leyes naturales y positivas, en cuyo sentido la moral pública es referente a las acciones que salen de la esfera privada y trascienden o afectan a los intereses generales de la sociedad. Considerando que siendo principios fundamentales de la asociación titulada Federación de Trabajadores, de que los recurrentes formaban parte, la anarquía y el colectivismo, y proponiéndose emprender y sostener la lucha del trabajo contra el capital y de los trabajadores contra la burguesía, es indudable que dicha asociación, tanto por su objeto como por sus circunstancias, es contraria a la moral pública, contradiciendo como contradice el principio más fundamental del orden social, cual es el de la autoridad y la propiedad industrial» (32). La interpretación del Tribunal Supremo, fundamentalmente política, refleja lo que en la época venía siendo actitud común del poder hacia el asociacionismo obrero, actitud que se patentiza de forma elocuente en los debates y las resoluciones de las Cortes sobre la Internacional (33).

El período inmediatamente anterior a la Constitución lo es de incertidumbre y da como resultado una legislación contradictoria, prueba de lo cual es el hecho de que en un plazo de cuatro meses, Orden-circular de 7 de febrero a Real Decreto de 18 de mayo de 1875, las asociaciones ven prohibida su actividad, «habida cuenta de las presentes circunstancias que

(31) J. DE ESTEBAN: "Proyecto de Constitución Federal de la República española", *op. cit.*, págs. 251 y sigs.

(32) Tomado de M. ALARCÓN CARACUEL: *Op. cit.*, pág. 452.

(33) Ver M. ALARCÓN CARACUEL: *Op. cit.*, y Oriol VERGÉS MUNDÓ: "La I Internacional en las Cortes de 1871". Publicaciones de la Cátedra de Historia General de España, Barcelona, 1964.

la Nación atraviesa», y la normalidad no se recuperará hasta la entrada en vigor de la Ley de Asociación de 1887 (34).

En este primer texto de la historia constitucional española en el que se desarrolla el derecho de asociación y tras fijar dentro de su ámbito las «asociaciones para fines... políticos», se establece en el artículo 4.º que es el gobernador de la provincia la autoridad competente para entender del tema y a él le compete el control interno de la asociación, control en el que también intervendrá la autoridad judicial cuando la gubernativa, presumiendo ilicitud penal en los documentos, remita «copia certificada de aquellos documentos al Tribunal o Juzgado de Instrucción competente...» Y más adelante, aun cuando se conceda a la autoridad gubernativa la facultad de suspender temporalmente las actitudes de la asociación, solamente la judicial puede hacerlo de forma definitiva, resultando ésta la más eficaz garantía para la supervivencia de las asociaciones (35).

Sin más novedades legales culminará el período que se ha dado en llamar de legalización. Anotemos solamente la suspensión que el derecho de asociación sufre durante la Dictadura y la recepción que del mismo registra el Proyecto de Constitución de la Monarquía española de 1929, que en su artículo 29, y bajo el enunciado de «los derechos de los españoles en su vida de relación», reconoce el de «asociarse con sus conciudadanos para los fines de la vida humana... y coligarse con los de su oficio o profesión para la defensa y el mejoramiento de sus intereses» (36). Ninguno de los dos acontecimientos añade nada nuevo al tema de la constitucionalización de los partidos y guardan coherencia con los avatares que el derecho de asociación, éste sí constitucionalizado, ha venido sufriendo, tanto a niveles legales cuanto a niveles de vigencia práctica. Sobre el período anterior de tolerancia e indiferencia, el que se abre tras los acontecimientos revolucionarios de 1868 aporta la novedad, que no es pequeña, de constitucionalizar el derecho a la asociación, que, eso sí, sufrirá los mismos embates que el sistema constitucional y algunos más, determinados por la dirección que sucesivamente vayan tomando las luchas por el poder.

CUASI-CONSTITUCIONALIZACION REPUBLICANA

Sin llegar, evidentemente, al reconocimiento expreso de los partidos políticos, el ordenamiento constitucional de la Segunda República contiene los suficientes puntos de apoyo para que podamos hablar de su cuasi-constitucionalización. No se trata ya del derecho de asociación, que, por supues-

(34) Tomado de M. A. CARACUEL: *Op. cit.*, anexo I-1.

(35) Ley de Asociaciones, en M. A. Caracuel, *op. cit.*, pág. 427.

(36) "Anteproyecto de Constitución de la Monarquía española", en J. de Es-
teban, *op. cit.*, pág. 281.

to, recoge la Constitución de 1931 en su artículo 39, sino de algo más cercano a la constitucionalización propiamente dicha, y que se plasma tanto en el texto de la Constitución como en los Reglamentos de las Cortes, el de 1931 y el de 1934. Pero, además, otro aspecto resulta de interés, y es ver cómo en las discusiones parlamentarias se plantea por dos veces, al socaire de dos enmiendas que luego serían rechazadas, la problemática surgida en torno al tema.

Comencemos esta vez por el debate parlamentario. En la sesión de 29 de septiembre de 1931 se presenta, encabezada por el señor Palet, de Izquierda Catalana, una enmienda al artículo 37 del Proyecto constitucional en los términos siguientes: «Las asociaciones y sindicatos están obligados a inscribirse en el Registro público correspondiente consignando sus reglamentos o estatutos. Deberán estas entidades regirse en forma democrática y los derechos de los asociados serán amparados por las autoridades judiciales o gubernativas, según los casos. Las autoridades gubernativas cuidarán, con la menester intervención, de que en los sindicatos profesionales, y aun en las otras asociaciones cuya acción tenga trascendencia en la vida social y pública, los nombramientos de todos los que desempeñen cargos de dirección o de representación y los acuerdos que puedan tener aquella trascendencia, sean siempre por votación libre y secreta» (37).

En la propia enmienda encontramos tres formas de control de sindicatos y asociaciones, que al acumularse sitúan el problema en la última etapa, que Biscaretti describiera como aquella en la que el Estado incorpora a los partidos y ejerce sobre ellos un control, por supuesto externo, pero además interno, en cuanto a la estructura y funcionamiento y en cuanto a la ideología y los fines que persiguen. En primer lugar se quiere constitucionalizar la necesidad de un Registro en el que deban presentarse reglamentos, estatutos, obligación ésta que entronca con una tradición constitucional que supone al mismo tiempo un medio de control externo e interno, referido este último al plano ideológico. Con todo, la primera parte de la enmienda no puede llamarnos excesivamente la atención, por cuanto ya la Ley de Asociaciones de 1887 preveía, si no un Registro, sí la acción de la autoridad gubernativa sobre los estatutos de la asociación. La segunda parte sí que resulta significativa, ya que avanza una forma de control hasta entonces desconocida y que implica una decidida y clara intervención estatal respecto de la naturaleza y funcionamiento de la asociación. Serán así las autoridades judiciales y gubernativas las encargadas de amparar los derechos de los asociados y de velar por la forma democrática con arreglo a la cual han de regirse en su funcionamiento interno. Pero, además, el control se acentúa aún más al concretarse en un aspecto fundamental de toda sociedad organizada, de todo partido y de todo sindicato, a saber: el nombramiento de cargos de dirección y representación. El presupuesto del que el Estado ha de

(37) D. S. C. 29-9-1931, apéndice 11.

partir para intervenir en esta decisiva actividad interna de la asociación es que la acción de éstas resulte trascendente en la vida pública y social. Se trata, pues, por los enmendantes de implantar constitucionalmente el control de las asociaciones por el Estado, apoyándose en los razonamientos que ahora veremos.

Sobre la defensa de la enmienda, que tiene lugar en sesión celebrada el 1.º de octubre de 1931, llama la atención la brevedad, pero al mismo tiempo la claridad, de las argumentaciones. La defensa se articula aparentemente sobre la base de la defensa del Estado y la defensa del individuo. La coherencia política mínima exigible ordena que un Estado democrático debe salvaguardar la democracia de sindicatos y asociaciones, y esto no por razones de ética democrática, sino porque dentro de la más estricta lógica política, así se conseguirá la supervivencia del Estado. Además se lograría de este modo llevar también a la vida del grupo los derechos individuales que la Constitución proclama y que, en definitiva, están a la base de todo Estado democrático. Sin embargo, no es aventurar mucho el precisar que tal petición esconde un marcado interés de clase. Se habla en la enmienda de aquellas asociaciones y sindicatos que desarrollen una actividad de trascendencia en la vida social y pública; se hace referencia, sin duda, a las centrales sindicales, y por extensión a los partidos, aunque tal vez no estén por el momento en la mente de los enmendantes, que suponen una amenaza para el Estado democrático, y por ello se pretende introducir el calificativo en la vida de la asociación. Obligar a que éstas se regulen con formas democráticas y que utilicen los instrumentos propios de la democracia, el voto, por ejemplo, supone hacer comulgar a dichas asociaciones con planteamientos ideológicos que no comparten, porque, en definitiva, lo que ellas cuestionan es la validez del calificativo democrático, que si para el enmendante constituye un valor absoluto, para las asociaciones obreras de aquel momento es el adjetivo con el que se identifica al Estado liberal burgués que su clase antagónica instrumentaliza para dominarlas. Por consiguiente, pleno de connotaciones de clase el Estado democrático, también lo había de estar la reclamación de control de las asociaciones por sus representantes gubernativos o judiciales. El enmendante lo revelará al explicar que «estamos, en Cataluña sobre todo, dominados por esa dictadura sindical que, no ya dentro del sindicato obrero impone una sindicatura, sino que se impone fuera del sindicato», y más adelante, pero siempre con el mismo telón de fondo, se referirá a la necesidad de constitucionalizar los derechos individuales en la vida asociativa, «porque si no puede pasar lo que sucede actualmente, que las asociaciones están regidas por poderes que se imponen y los asociados no gozan de libertad dentro de la asociación. Entiendo que debe ampararse el derecho de los asociados como se ampara en la Constitución el derecho de los ciudadanos, y

por tanto dentro de la asociación también la Constitución debe garantizar que el ciudadano pueda fácilmente defender sus derechos» (38).

La segunda enmienda a la que antes me he referido, se presenta en la sesión de 30 de septiembre del mismo año por miembros de la agrupación al servicio de la República, y pese a ceñirse expresamente a los sindicatos, pienso que tanto su propio contenido como el de los debates que originó suscitaron una problemática de singular importancia para el tema general del asociacionismo y el Estado. De toda la enmienda entresacamos el siguiente párrafo: «Las leyes determinarán las circunstancias en que las asociaciones sindicales podrán ser consideradas como organismos de Derecho Público, colaboradores en la política social y económica del Estado.»

La tesis central del enmendante señor Iranzo se basa en el deseo y la necesidad de construir lo que él mismo llama un Estado fuerte, «no fundado precisamente en la coacción que el Estado pueda ejercer sobre todos los elementos sometidos a su jurisdicción, sino por la suma de las colaboraciones que todos esos elementos prestan al Estado. Es decir, que no queremos una obediencia pasiva, una obediencia de carácter negativo, sino una obediencia al Estado de todos los elementos constitutivos de la sociedad, obediencia que tenga un carácter positivo, un sentido de colaboración» (39). En esta línea, no cabe duda de que los sindicatos, y hay que pensar que también los partidos, se han consolidado como principalísimos «elementos constitutivos de la sociedad», que progresivamente van «teniendo una fortaleza mayor» y que al no estar convenientemente regulados «quedan al margen, con los brazos cruzados, ante todos los problemas del Estado». Jurídicamente, y al mismo tiempo diríamos que éticamente, se justifica la regulación constitucional de los sindicatos sobre la base de que la misma evitaría posteriormente que aquellos elementos constitutivos se vieran constreñidos a una colaboración con el Estado por la vía ejecutiva del Decreto, tal y como ha venido ocurriendo con «multitud de organismos corporativos en España, que nacieron como asociaciones libres y que después se han convertido en organismos de Derecho público... Y lo que es peor, se han convertido en organismos de Derecho público no por preceptos de una Ley votada en Cortes, sino por disposiciones gubernativas, algunas de ellas todavía vigentes y procedentes de la Dictadura» (40).

Así, pues, un Estado para ser fuerte precisa de la colaboración de todas las fuerzas sociales, y éstas están obligadas a prestarle su apoyo y colaboración; y un Estado que se precie de democrático debe conseguir esa colaboración no por vía coactiva, sino a partir de una decisión del órgano de representación, el Parlamento, para que de esta forma no puedan pretextarse por aquellas fuerzas razones de procedimiento a la hora de contribuir a la

(38) D. S. C. 1-10-1931.

(39) D. S. C. 1-10-1931.

(40) D. S. C. 1-10-1931.

acción estatal. Si la argumentación del enmendante resume las razones que asisten al Estado democrático burgués, la oposición de las fuerzas sindicales, manifestada por el diputado Trifón Gómez, de la minoría socialista, aduce en su intervención las que asisten al movimiento obrero, y hay que pensar que también los partidos de izquierda, teniendo presente que sus planteamientos no son los actuales. Aquí el punto nodal será el de la libertad de acción del movimiento obrero a partir de los contenidos revolucionarios de una ideología, según la cual el Estado democrático es el Estado burgués al que, lejos de fortalecer, hay que debilitar para finalmente dominarlo. Sobre esta base, los sindicatos reivindican la libertad de actuación, aprestándose a la colaboración solamente cuando lo crean conveniente, y en consecuencia ven su constitucionalización como una maniobra del Estado democrático para obtener sobre ellos un rígido control que se traduce, en definitiva, en una sujeción de clase: «Es posible que nuestros sindicatos, sobre todo aquellos pertenecientes a industrias, que más que industrias consideramos nosotros que son servicios de carácter público, y, por consiguiente, deben convertirse en servicios de utilidad pública también, y no en negocios de utilidad capitalista, es posible que nuestros sindicatos... puedan ofrecer, si el Gobierno de la Segunda República, el que sea, del matiz que sea, sigue el rumbo que parece ha iniciado este Gobierno Provisional, nuestra colaboración, nuestra franca colaboración, para servir, si no de órgano gestor todavía, por lo menos de amplio colaborador en la gestión de esas industrias o de esos servicios públicos. Pero no nos lo impongáis en la Constitución.» Y más adelante continuará diciendo que «un sindicato puede prestar su colaboración a un Gobierno que quiera explotar un servicio en beneficio del interés general; un sindicato se niega, como se ha negado el que yo represento, a servir de comparsa a un Gobierno que no va a servir el interés general, sino el interés de unas empresas determinadas... No queremos... uncirnos a ningún yugo de esa naturaleza; queremos que el sindicato vaya a esa colaboración con el Estado por su propia voluntad y porque el Estado, representado por el Gobierno, se haga acreedor a esa prestación del sindicato» (41).

Una observación conjunta de las dos enmiendas y del debate que ambas plantean nos permite captar el cualitativo avance que su aceptación hubiera supuesto en el tema de la constitucionalización de partidos y sindicatos, ya que, como se deduce de las intervenciones en la Cámara, hay en los enmendantes una clara visión de la incidencia del tema. El triple control, externo, interno estructural e intenso ideológico, se contienen allí apoyados en argumentaciones que hoy día son válidas, tanto como pudieran serlo las manejadas por los oponentes al sacar a la luz el marcado carácter de clase de aquéllas.

La aportación republicana más decisiva se cifra, obviamente, en los tex-

(41) D. S. C. 1-10-1931.

tos, tanto en los reglamentos de las Cortes como en la Constitución. Cronológicamente anterior, el Reglamento de las Cortes de 1931, «verdadera prolongación de la Constitución», al decir de Adolfo Posada, dedica su Título III a las fracciones o grupos parlamentarios. Por tres veces aparece el término partidos en los dos artículos, 11 y 12, que constituyen el título. Como ha escrito Pérez Serrano: «Corresponde a la España republicana haber dado un paso de avance en este sentido (reconocimiento de los partidos y sus funciones). Ya el Reglamento provisional de las Cortes dedicaba su Título III a las fracciones o grupos parlamentarios, exigiendo a los diputados la declaración de sus filiaciones, y organizando rudimentariamente los partidos dentro de la Cámara, a cambio de concederles derechos a puestos en comisiones, aunque la condición que pedía para la formación de grupo era bastante asequible (contar con diez diputados cuando menos)» (42). Así, en este sentido, el artículo 12, al remitir al artículo 35.4, concede a los partidos y fracciones la presencia en las comisiones permanentes de Ministerio al decir que «las comisiones permanentes de Ministerio se compondrán de 21 individuos, que serán propuestos a la Cámara por los grupos o fracciones de la misma previo prorrateo prudencial hecho por la Mesa, teniendo en cuenta el número de vocales de la Comisión y el de diputados afiliados a cada sector» (43).

Por su parte, el Reglamento de 1934, pese a excluir la palabra partidos, acentúa su presencia de la siguiente manera. Se constituye, en primer lugar, la Diputación Permanente, compuesta por 21 miembros, que «serán designados en proporción a la fuerza numérica respectiva de las distintas fracciones políticas, previo prorrateo hecho por el presidente a tenor del artículo 52.1» (44). El citado artículo 52.1 alude a la participación en la Comisión de Presupuestos y en las comisiones de cada Ministerio, que estarán compuestas por miembros que representen fielmente el espectro político de la Cámara. En este mismo sentido resulta de interés la participación de los grupos políticos, en la misma proporción numérica, en la Comisión de revisión constitucional, artículo 133, 1 y 3.

En otro orden de cosas, y subrayando la primacía de los grupos sobre los independientes o indefinidos, el artículo 12-IV señala que, «cuando un diputado deje de pertenecer a una fracción o grupo, cesará asimismo en las comisiones a que pertenezca o en los cargos parlamentarios que por designación de ellos ostente» (45), y en la misma línea cesará también su presencia en la Diputación Permanente, y finalmente el Reglamento concede una serie de importantes prerrogativas a los grupos de las que resultan priva-

(42) N. PÉREZ SERRANO: "Tratado de Derecho Político", Civitas, Madrid, 1976, págs. 332-333.

(43) Reglamento del Congreso, D. S. C. 18-7-1931.

(44) Reglamento del Congreso, D. S. C. 29-11-1934.

(45) Reglamento del Congreso, D. S. C. 29-11-1934.

dos los diputados independientes o indefinidos; el artículo 70.4 permite a las fracciones «que no hayan consumido turno en el debate a la totalidad, designar un diputado que fije el criterio de las mismas en orden al proyecto de que se trate»; el artículo 73.3 permite la presentación de tres enmiendas por grupo, concediendo sólo una a los indefinidos y, por fin, el artículo 73.8 consagra el derecho de los grupos a la explicación del voto.

El reconocimiento de los partidos por la vía de reglamentar sus funciones en la Cámara, se verá recogido en el texto constitucional. El artículo 62 otorga carta de naturaleza a los partidos al asignarles nuevas fracciones: «El Congreso designará de su seno una Diputación permanente de Cortes, compuesta, como máximo, de 21 representantes de las distintas fracciones políticas en proporción a su fuerza numérica», explicitándose a continuación las tareas sobre las que tiene derecho a entender dicha Diputación, es decir, los partidos: «De los casos de suspensión de garantías constitucionales previstos en el artículo 42 (que hacen referencia a la detención del ciudadano, art. 29; a la libre circulación y residencia en el territorio, art. 31; a la libre emisión de las ideas, art. 34; al derecho de reunión, art. 38, y la libertad de asociación, art. 39); de los casos a que se refiere el artículo 80 de esta Constitución (posibilidad de emisión de Decretos por la Diputación Permanente sobre materias reservadas a las Cortes en casos excepcionales); de lo concerniente a la detención y procesamiento de los diputados; de las demás materias en que el Reglamento de la Cámara le diere atribución» (46).

Si, como decíamos al comenzar este epígrafe, no existe una clara y terminante constitucionalización de los partidos políticos en los textos de la República, no cabe duda, sin embargo, que tanto los reglamentos como la Constitución avanzan decisivamente en esa dirección, avance que resulta de mayor interés si tenemos en cuenta el panorama internacional. Los partidos que eran, como se sabe, principalísimos sujetos de la vida política, y que configuraban la acción de la Cámara, serán del modo que hemos visto recogidos en la Constitución, cuasi-constitucionalizados, haciendo realidad la afirmación de Pérez Serrano cuando escribe que «el funcionamiento de la Cámara queda entregado a los grupos políticos que la forman: la unidad del Congreso se descompone en el arco iris de las minorías» (47).

LA CONSTITUCIONALIZACION DEL PARTIDO UNICO

Sabido es que los regímenes totalitarios inauguraron una vía *sui generis* de constitucionalización del partido único, dotándole del *status* de persona jurídica con relieve constitucional que, naturalmente, corría pareja a la constitucionalización de la prohibición del resto de las asociaciones políticas.

(46) Constitución de la II República, D. S. C. 9-12-1931.

(47) N. Pérez Serrano, *op. cit.*, pág. 333.

Como ha escrito Duverger, «la práctica del partido único precedió a la teoría. Ha sucedido incluso que la teoría no llegue a producirse: algunos Estados han aplicado el sistema de partido único de hecho, sin integrarlos en su doctrina de poder: Turquía, por ejemplo, y Portugal» (48). En efecto, respaldados por una práctica que ha tenido como consecuencia la desaparición del resto de los partidos, los regímenes totalitarios han decretado después, sin perjuicio de mantener en vigor el derecho de asociación, la prohibición de los partidos y la legalización y constitucionalización del partido único. El régimen que surge en España tras la conclusión de la guerra civil, y aun en pleno desarrollo de ésta, imitará a sus modelos europeos, siendo el resultado la identificación plena entre partido y Estado.

El Decreto de 13 de septiembre de 1936 contiene ya el germen de la filosofía del nuevo régimen sobre la naturaleza de los partidos. Ante todo son y actúan como facciones a la búsqueda de la satisfacción de intereses personales y en detrimento del bien común y la prosperidad de la Patria. El Frente Popular es el compendio de todos los defectos que un sistema partidista engendra, elevados aquéllos al grado máximo. La conclusión necesaria y coherente no puede ser otra que la de «declarar fuera de la Ley todos los partidos y agrupaciones políticas y sociales que, desde la convocatoria de las elecciones celebradas en fecha 16 de febrero del corriente año han integrado el llamado Frente Popular, así como cuantas organizaciones han tomado parte en la oposición hecha a las fuerzas que cooperan al Movimiento Nacional» (49), pasando tanto las personas como los bienes de dichas agrupaciones a disposición del Estado, que designará para llevar a cabo la labor de represión e incautación a los mandos del Movimiento y a los jefes militares.

Si de un lado quedan prohibidos determinados partidos, de otro se consagra ya el que ha de ser el único cauce de participación ciudadana: el Movimiento Nacional, que resulta identificado por la Patria.

El Decreto de 25 de septiembre del mismo año, es decir, doce días después, complementará el anterior al exponer en su artículo 1.º lo siguiente: «Quedan prohibidas, mientras duren las actuales circunstancias, todas las actuaciones políticas y sindicales obreras y patronales de carácter político; aunque se autoricen las agremiaciones profesionales sometidas exclusivamente a la autoridad de esta Junta de Defensa Nacional y de sus delegados» (50). Si el anterior decreto hacía referencia solamente a los partidos integrados en el Frente Popular y a los que decididamente se enfrentaron con el Movimiento, el presente clausura toda actividad política y sindical del signo que

(48) M. DUVERGER: "Los partidos políticos", FCE, 1965, pág. 283.

(49) Decreto de 13 de septiembre de 1936, en Sevilla Andrés, op. cit., T. II, pág. 340.

(50) Decreto de 25 de septiembre de 1936, en Sevilla Andrés, op. cit., T. II, pág. 342.

fuere, sujetando toda actuación a la dirección de la Junta, organismo representativo del Ejército, en torno al cual se ha iniciado el movimiento salvador, y que asume, por el momento, todos los poderes del Estado.

Finalmente será el llamado Decreto de Unificación, del 19 de abril de 1937, el que definitivamente declare la existencia del partido único. En el preámbulo, aun reconociéndose que los partidos, obviamente se refiere a los adictos, «pugnan noblemente por el mejor servicio de España», se exige la unificación de todos ellos para «acometer la gran tarea de la paz». Para ello, continúa el Preámbulo, «hay que huir de la creación de un partido de tipo artificial, siendo, por el contrario, necesario recoger el calor de todas las aportaciones para integrarlas, por vía de superación, en una sola entidad política nacional, enlace entre el Estado y la sociedad, garantía de continuidad política y de adhesión viva del pueblo al Estado» (51). En virtud de todo ello, en España, «como en otros países de régimen totalitario», ha de conseguirse la unión de las fuerzas nacionales al servicio del Estado. En su artículo 1.º, el Decreto titulará a la nueva entidad política «Falange Española Tradicionalista y de las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista», asignándole como «misión principal» la de comunicar al Estado el aliento del pueblo y llevar a éste el pensamiento de aquél a través de las virtudes político-morales, de servicio jerárquico y hermandad. Concluye el Decreto con este párrafo: «Quedan disueltas las demás organizaciones y partidos políticos.»

A partir de entonces se inicia un largo período, que recientemente se ha dado por concluido. Dos consecuencias se desprenden de los tres Decretos anteriores: la legalización de un solo partido y la prohibición de los demás. No vamos a detenernos en el detalle de las funciones que al partido se le fijan desde los primeros momentos de su legalización, pero sí recordaremos las principales. La nueva entidad política, titulada inicialmente FET y de las JONS, más adelante definida como «Movimiento militante inspirador y base del Estado español», en el artículo 1.º de sus Estatutos, que a su vez en el artículo 3.º reiteran que «el movimiento constituye una sola persona jurídica, con un solo patrimonio. Toda adquisición de bienes que realicen sus órganos para ello autorizados, se entenderá hecha en beneficio del patrimonio de la FET y de las JONS», esa nueva entidad, decimos, extiende su poder sobre muy distintos aspectos de la vida política, económica y cultural del país. Pensemos, por ejemplo, en su presencia en el mundo sindical, el auxilio social, el deporte; la difusión ideológica a través de la Delegación de Prensa y Propaganda, el Instituto del Libro, la cinematografía o el Instituto de Estudios Políticos, y, finalmente, la existencia, bajo sus órdenes, de las milicias organizadas.

Naturalmente, los textos legales de más elevado rango, las llamadas Le-

(51) Decreto de Unificación de Milicias, 19 abril 1937, en Sevilla Andrés, op. cit., T. II, págs. 378 y sigs.

yes Fundamentales, recogen asimismo la unicidad del partido y sus funciones, así como la prohibición de otras asociaciones políticas. Nos fijaremos, en primer lugar, en la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional. Allí, y a los efectos de nuestro tema, se dirá en el VIII principio que «la participación del pueblo en las tareas legislativas y en las demás funciones de interés general se llevará a cabo a través de la familia, el municipio, el sindicato y demás entidades con representación orgánica que a este fin reconozcan las leyes. Toda organización política de cualquier índole, al margen de este sistema representativo, será considerada ilegal» (52). Y en segundo lugar, la Ley Orgánica del Estado de 1967, que en su artículo 4.º declara que «El Movimiento Nación, comunión de los españoles en los Principios a que se refiere el artículo anterior (Principios Fundamentales del Movimiento), informa el orden político, abierto a la totalidad de los españoles y, para el mejor servicio de la Patria, promueve la vida política en régimen de ordenada concurrencia de criterios» (53). Más adelante, la misma Ley dedicará el Título IV a la articulación de la «representación colegiada del Movimiento, el Consejo Nacional, dentro del marco de los órganos constitucionales del Estado».

Sabido es que la regulación del asociacionismo político no experimentó variación y siguió girando en torno a las mismas coordenadas: constitucionalización del partido único con expresión de sus funciones, tanto genéricas como específicas, y prohibición de los partidos políticos. En vigor todavía las Leyes Fundamentales, se promulgará la Ley de Asociaciones de 21 de diciembre de 1974, texto encargado de impulsar el asociacionismo político dentro del respeto a los Principios Fundamentales, cuyo fracaso ha sido puesto de manifiesto por nuestra más reciente historia. En suma, un período de involución que se adecua perfectamente a los ejemplos europeos de los regímenes totalitarios.

LEGALIZACION Y CONSTITUCIONALIZACION

Ya en el período de reforma política, el 14 de junio de 1976 se promulga la Ley en la que se regula el derecho de asociación política (54), que será el punto de arranque para la posterior legalización de los partidos políticos y, en última instancia, para su constitucionalización.

En su artículo 1.º se determinan los fines políticos de estas asociaciones de la siguiente forma: «Las asociaciones que se constituyan a tal efecto tendrán como fines esenciales contribuir democráticamente a la determina-

(52) Ley de Principios del Movimiento Nacional, en J. de Esteban, op. cit., pág. 366.

(53) Ley Orgánica del Estado, en J. de Esteban, op. cit., págs. 378 y sigs.

(54) B. O. E. 16 junio 1976.

ción de la política nacional y a la formación de la voluntad política de los ciudadanos, así como a promover su participación en las instituciones representativas de carácter político mediante la formulación de programas, la presentación y apoyo de candidatos en las correspondientes elecciones y a la realización de cualquier otra actividad necesaria para el cumplimiento de aquellos fines.» Una vez precisados los fines de las asociaciones, se fijan en la Ley una serie de instrumentos de control de aquellas que contemplan su actuación externa, su funcionamiento interno y su ideología; es decir, que de una vez, la Ley acomete el control integral de las asociaciones o partidos políticos.

De esta forma, los promotores de asociaciones habrán de hacer constar la declaración programática que debe comprender los fines de la asociación, la denominación, el domicilio social, sus órganos de gobierno, representación y administración, explicitándose los procedimientos de elección de sus cargos y estableciéndose en la Ley, de forma imperativa, la existencia de una Asamblea General como órgano supremo de la Asociación, el procedimiento de admisión de asociados, sus derechos y deberes, el régimen disciplinario al que se someten, el patrimonio y los procedimientos de rendición de cuentas, su régimen documental a efectos de contabilidad y, finalmente, el procedimiento de reforma de los estatutos, que deberá atenerse a principios democráticos. Al mismo tiempo, se establece en la Ley la estructura territorial de la Asociación, su responsabilidad, las causas de extinción y el procedimiento judicial que ha de seguirse para el conocimiento de los asuntos contenciosos que puedan plantearse al amparo de la Ley.

Por una parte, artículo 1.º, párrafo 3, las asociaciones «conformarán su actuación a las Leyes Fundamentales del Reino» y, por otra, la remisión al 172 del Código Penal, que define como asociaciones ilícitas las que por su objeto sean contrarias a la moral pública, las que tengan por objeto cometer algún delito, las que tengan por objeto la subversión violenta o la destrucción del orden jurídico, político, social o económico, o el ataque por cualquier medio a la soberanía, a la unidad e independencia de la Patria, a la integridad de su territorio o a la seguridad nacional, las que promuevan la discriminación entre ciudadanos por razón de raza, religión, sexo o situación económica y las que, sometidas a una disciplina internacional, se propongan implantar un sistema totalitario, supongan serios obstáculos a una completa legalización de las asociaciones políticas. En definitiva, la Ley establece un sistema de control externo, interno e ideológico que constriñe seriamente la libre asociación, y que lógicamente no conseguiría la normalización de la vida política en cuanto que actividad de partidos en la sociedad.

Subrayemos en la Ley la función del Tribunal Supremo como órgano decisorio en última instancia de la inscripción de una asociación en el Registro que a tal efecto se crea. Por Decreto de 1 de octubre de 1976 (55), se

(55) B. O. E. 5 octubre 1976.

designa a la Sala de lo Contencioso-administrativo del T. S. como competente en esta materia, y en posterior Orden de 20 de octubre del mismo año (56) se acuerda que sea la Sala Cuarta del T. S. la competente en los recursos que sobre este asunto se interpongan. Así las cosas y sin que los partidos políticos, o gran parte de ellos, acepten el procedimiento que entraña un control ideológico y estructural interno, desde los criterios de un orden todavía no desvinculado del anterior que había elevado los Principios Fundamentales del Movimiento a categoría de Ley Fundamental y que también con el mismo rango había establecido la prohibición de partidos, se llega a una modificación de la Ley de 14 de junio de 1976 que afectará a los extremos del control. El Real Decreto-ley de 8 de febrero de 1977 (57), que deroga los preceptos de la Ley de 14 de junio que a él se opongan, establece que «basta con que los dirigentes o promotores presentes ante el Ministerio de la Gobernación actúen como notarial, suscrita por los mismos, con expresa constancia de sus datos personales de identificación y en la que se inserten o incorporen los estatutos por los que haya de regirse la Asociación». Estableciéndose a continuación el plazo de diez días para que el Ministerio conteste mediante la inscripción de la Asociación en el Registro y en el caso de presumirse la ilicitud penal (recuérdese el art. 172 del Código Penal) deberá remitir la documentación al Tribunal Supremo, que en última instancia decidirá sobre la cuestión (58), estableciéndose que la inscripción en el Registro «determinará el reconocimiento legal de la Asociación, con los efectos establecidos en las Leyes».

A este hecho de la legalización de los partidos seguirá la Ley Electoral (59), en la que los partidos se presentan «como un factor que domina los procesos electorales, sobre todo en las elecciones del Congreso, por la aplicación de un sistema proporcional que exige el voto a una lista, que es normalmente presentada por los partidos» (60). A ellos, generalmente denominados como asociaciones o federaciones políticas (sólo en los arts. 37 y 46 se habla de partidos), se les conceden una larga serie de derechos a lo largo del proceso electoral. Así, en el artículo 64.2, tienen el derecho de presentar candidatos marcando el orden de prioridad con que figurarán en la lista, sin que dicho orden pueda alterarse por el elector; llevar a cabo coaliciones; a significarse con sigla o símbolos; a nombrar representantes de la candidatura que personificará las relaciones con la autoridad establecida; nombramiento de interventores que estarán presentes en las mesas electora-

(56) B. O. E. 8 noviembre 1976.

(57) B. O. E. 10 febrero 1977.

(58) F. RUBIO LLORENTE y A. ARAGÓN REYES: "La legalización del P. C. E. y su incidencia en el estatuto jurídico de los partidos políticos en España", REOO número 48, abril-junio 1977.

(59) B. O. E. 23 marzo 1977.

(60) Luis SÁNCHEZ AGESTA: "Ley Electoral", pág. 51. Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1977.

les; nombramiento de representantes en la Junta Electoral Central. Asimismo se establece la cuantía en que el Estado subvendra a los gastos de la campaña en el caso de los partidos que hayan obtenido escaños en las dos Cámaras, obligándose los partidos a llevar contabilidad detallada de gastos e ingresos.

Tras la Ley Electoral, a través de cuya normativa, como ha escrito el profesor Rubio Llorente, los partidos han sido objeto de una cuasi-constitucionalización, dos textos resultan de importancia: el Reglamento del Congreso y el del Senado y el Anteproyecto de Constitución.

El primero de los tres, el Reglamento del Congreso de Diputados (61), reconoce a lo largo de sus artículos la presencia y la función de los partidos. Reconocidos los Grupos Parlamentarios en el Título III del Capítulo IV, su actividad se multiplica a medida que avanzamos la lectura del Reglamento. Según el artículo 20.2, los Grupos han de figurar en las Comisiones en proporción numérica a su importancia en la Cámara. En el párrafo 3 del mismo artículo, los Grupos quedan articulados internamente, al exigírseles un presidente con sustitutos y, naturalmente, la relación nominal de sus miembros, asignándoseles, además, 20.4, locales, medios materiales y una subvención con cargo al Presupuesto. En otro orden de cosas se institucionaliza la Junta de Portavoces de los Grupos Parlamentarios en el artículo 27.

Lógicamente, las Comisiones han de ser uno de los lugares donde la presencia de los Grupos resulte más decisiva. De ellas, las Comisiones Permanentes «estarán constituidas por los diputados presentados por los Grupos Parlamentarios, en proporción a la importancia numérica de éstos», artículo 30.1. Recordemos aquí que son permanentes la de Competencia Legislativa, la de Gobierno Interior, la de Suplicatorios, la de Reglamentos y la llamada Diputación Permanente. Queda excluida la de Urgencia, por cuanto la elección de sus componentes no se rige por las normas del artículo 30.1, antes citado. La presencia de todos los Grupos parece también establecerse en las Comisiones de Ministerios, las de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, por cuanto la ausencia en el artículo 43 de un procedimiento especial de elección de sus miembros nos remite necesariamente a la norma general del 30.1. Y lo mismo ocurre con las Comisiones Especiales y parece que con las de Encuesta.

Asimismo, el Reglamento reconoce otras tantas funciones de los Grupos, siempre y cuando actúen cuando menos dos de ellos conjuntamente: artículo 46, sobre la posibilidad de que a solicitud de dos grupos se convoque el Pleno del Congreso; artículo 49, para el señalamiento de sesiones fuera de los días señalados; artículo 51, para la celebración de sesiones secretas; artículo 54, sobre la alteración del orden del día; artículo 75, sobre

(61) Boletín Oficial de las Cortes, 22-10-1977.

la petición de votación nominal o secreta; artículo 103, petición del procedimiento de urgencia.

Por lo que respecta a los derechos del Grupo Parlamentario, y aparte de la presencia en Comisiones ya aludida, el Reglamento reconoce, entre otros, los siguientes: presentación de proposiciones de Ley de forma de texto articulado, artículo 92; presentación de enmiendas a los proyectos de Ley, artículo 94; participación en los debates, artículos 95, 98; presentación de interpelación, artículo 125.

Por lo que respecta al Senado, también su Reglamento (62), partiendo del reconocimiento de los Grupos Parlamentarios y de la Junta de Portavoces, artículos 12 y 17, articula sus funciones de forma similar al Reglamento del Congreso. La presencia en las Comisiones vuelve aquí a ser un importante medio a través del cual operarán los grupos parlamentarios. Las proposiciones de Ley, la participación en debates en el Pleno de la Cámara, la petición de aplicación del procedimiento de urgencia, la presentación de enmiendas al proyecto constitucional figuran entre las facultades atribuidas a los Grupos Parlamentarios por el Reglamento del Senado que, a diferencia del que rige para el Congreso, resulta más permisivo con la actividad del senador, lo que supone acaso una cierta restricción del papel de los Grupos.

En definitiva, los dos Reglamentos contribuyen en gran medida a institucionalizar a los partidos por la vía de regular sus funciones en las Cámaras, lo que supone, en última instancia, el reconocimiento de su calidad de sujetos privilegiados de la vida política.

Por lo que respecta al último de los textos, el Anteproyecto Constitucional, su actual situación de documento en procesos de discusión nos obliga a limitar nuestro comentario al hecho de que en su artículo 4.º, que no ha sido objeto de ningún voto de reserva por parte de los representantes de los Grupos Parlamentarios componentes de la Comisión Redactora, consagra por primera vez en nuestra historia constitucional la existencia de los partidos y sus principales funciones como sujetos de la política al decir, en la misma línea que los textos constitucionales de Francia, Italia y Alemania, lo que sigue: «Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Se forman y ejercen su actividad libremente, dentro del respeto a la Constitución y a la Ley.»

(62) Boletín Oficial de las Cortes, 22-10-1977.

NOTAS