

EL REFORMISMO REPUBLICANO Y LA MODERNIZACIÓN DEMOCRÁTICA

Glicerio Sánchez Recio

INTRODUCCIÓN

Reformismo y modernización son dos substantivos que tienen aparentemente una significación afín pero se diferencian por varios matices. En primer lugar, por su propia semántica, ya que *reforma* implica un cambio, una presentación nueva de algo preexistente, algo que mira al pasado para diferenciarse de él; en cambio, *modernización* implica innovación, cambio, que se orienta fundamentalmente al futuro. Pero estos substantivos se diferencian, además, por la historia de su uso, aspecto que se halla reforzado por los adjetivos que les acompañan en el enunciado: la reforma es algo que emprenden o, más bien, es un proyecto que heredan los republicanos a principios de los años treinta; sin embargo, la modernización es el proyecto que intentan llevar adelante los demócratas en la segunda mitad de los años setenta.

La proclamación de la II República y la formación del gobierno provisional, a mediados de abril de 1931, constituyeron actos de una transformación tan radical, al menos, como la que tuvo lugar en 1977 con la celebración de las primeras elecciones generales democráticas, después de la larga Dictadura del general Franco. En uno y otro casos, se pretendía la modernización de la sociedad española y su proyección hacia el futuro, libre de las ataduras de los regímenes precedentes; pero, a pesar de ello, la II República representa el reformismo de la misma manera que la Monarquía democrática encarna la modernización.

No se pretende en este artículo hacer un estudio comparativo entre los proyectos y realizaciones de los gobiernos de la II República y los del actual régimen democrático sino indagar acerca de los antecedentes y raíces de la política democrática, o lo que es lo mismo, preguntarse si aquéllos se remontan a los proyectos y objetivos republicanos o si éstos han encontrado su desarrollo en la actual política democrática. Con este planteamiento, además, se intenta dilucidar otra cuestión: el significado de la política republicana desde la perspectiva de la sociedad actual; es decir, no como una etapa histórica o una experiencia

del pasado sino como unos proyectos y valores aún en vigor, aunque sometidos o condicionados por las prioridades de la sociedad actual.

De esta forma el *reformismo republicano* puede aún considerarse un tema de la *historia del presente*, de acuerdo con la concepción de Julio Aróstegui¹, por su estrecha relación con la *modernización democrática* y por hallarse en el límite de la experiencia vivida por la «generación predecesora», en consonancia con la terminología del mismo autor. Sin embargo, estas últimas afirmaciones deben pasar de la suposición a la validación y para ello ha de establecerse el procedimiento de la prueba, ya sea mediante la semejanza de ambos procesos históricos, por la similitud de las prioridades marcadas o por haber encontrado las primeras su desarrollo en la etapa democrática actual, etc. Pero al mismo tiempo, han de tenerse en cuenta las posibles variables generadas a lo largo del régimen franquista, que han matizado la reivindicación y la interpretación de los derechos y valores democráticos y, por lo tanto, han influido en diferenciar aún más el reformismo republicano de la modernización democrática.

EL REFORMISMO REPUBLICANO DESDE LA PERSPECTIVA ACTUAL

La proclamación de la II República significó, en primer lugar, la *ruptura* con el régimen político, social y cultural anterior. La Monarquía parlamentaria de Alfonso XIII se había negado sistemáticamente a asumir cualquier propuesta de reforma política que procediera de la oposición democrática, aunque fuera de su zona más moderada. Esto ayuda a entender la aproximación que se dio en 1909 entre los liberales y los republicanos para hacer un frente común contra la política autoritaria de Maura, el fracaso del plan de gobierno de Canalejas, que intentó la modernización de la sociedad y la reforma del Estado a través de los cambios en la educación y en el sistema representativo, y el escaso eco que produjeron en la sociedad española la creación del *partido reformista* y de la *liga de educación política*, que perseguían un objetivo semejante por procedimientos distintos². La resistencia a cualquier tipo de cambio político arreció con ocasión de la crisis social y económica que se produjo a partir de 1917, que tuvo también el efecto añadido de aglutinar a todas las organizaciones políticas de la derecha y el centro, desde los conservadores hasta los nacionalistas y reformistas, para defender el sistema socioeconómico y político existente³. Por último, la Dictadura de Primo de Rivera borró la perspectiva de cualquier síntoma de reforma política a medio plazo. Pero el gobierno de la dictadura, además, bloqueó el camino de retorno a los anteriores planteamientos reformistas de manera que

1. ARÓSTEGUI, Julio, *La historia vivida. Para una fundamentación de la historia del presente*, Madrid, Alianza, 2003 (en prensa).

2. Ver al respecto SUÁREZ CORTINA, Manuel, «Demócratas sin democracia. Republicanos sin República. Los demócratas españoles e italianos en el apogeo y crisis del Estado liberal», en SUÁREZ CORTINA, Manuel (ed.), *La Restauración, entre el liberalismo y la democracia*, Madrid, Alianza, 1997, pp. 317-367 (358-367).

3. SUÁREZ CORTINA, Manuel, *El reformismo en España: republicanos y reformistas bajo la Monarquía de Alfonso XIII*, Madrid, Siglo XXI, 1986, pp. 260-278.

su caída significó, al mismo tiempo, el comienzo de una marcha acelerada hacia el cambio de régimen, que se consumó con la proclamación de la II República.

Así pues, a mediados de abril de 1931, los republicanos españoles tenían a su alcance la posibilidad de llevar a cabo las reformas que un sector relativamente amplio de la sociedad española estaba reclamando desde hacía más de veinte años. Pero los republicanos españoles eran conscientes de su debilidad y del peligro que representaban las organizaciones, instituciones y grupos de presión partidarios de la Monarquía y del anterior gobierno de la dictadura. Por ello actuaron con moderación y prudencia en la formación del gobierno provisional, lo que no supuso mermar la firmeza ni frenar la rapidez con que se elaboraron y presentaron los primeros decretos reformistas.

En el contexto de la moderación y prudencia se ha de reconocer a los primeros gobiernos republicanos el mantenimiento del consenso, la reforma del Estado, la modernización de la política social y económica, y la promoción de la educación y la cultura.

El mantenimiento del consenso, aspecto que no ha sido tenido muy en cuenta por los analistas e historiadores, pero que constituyó un claro precedente del que se activó entre 1977 y 1979 para llevar a cabo la transición del franquismo a la democracia. El consenso entre 1931 y 1933 se conoce como *conjunción republicana-socialista* o también como lealtad al Pacto de San Sebastián, de agosto de 1930, cuyos principios y acuerdos se mantuvieron por encima, incluso, de los resultados electorales⁴. Este consenso se encontró con serios obstáculos, como la dimisión de Alcalá Zamora y Miguel Maura, en octubre de 1931, como consecuencia del tratamiento que recibió la Iglesia en la constitución republicana⁵, se recompuso en parte con la elección del primero como Presidente de la

4. En este consenso no participaron los grupos parlamentarios de la derecha, aunque se ocuparon de él y expusieron sus condiciones para apoyarlo. Sobre el consenso dentro de la coalición gubernamental las posiciones de los historiadores aparecen diferenciadas con claridad: Santos JULIÁ, aparte de la exclusión de la derecha antirrepublicana, habla de los obstáculos para elaborar un programa de gobierno común y eficaz por los componentes de la coalición republicana-socialista [JULIÁ, Santos, «Sistema de partidos y problemas de consolidación de la democracia», en JULIÁ, Santos (ed.), *Política en la Segunda República, Ayer*, n.º 20 (1995), pp. 111-139 (129-126)]; en cambio, Manuel RAMÍREZ menciona «la debilidad del consenso republicano», refiriéndose a las actitudes «antirrepublicanas», a la derecha y a la izquierda de la coalición gubernamental. [RAMÍREZ, Manuel, «La relación ejecutivo-legislativo: apunte de un desequilibrio», *Historia Contemporánea*, Universidad del País Vasco, n.º 6 (1991), pp. 47-57 (57)].

5. El diario *El Debate*, órgano oficioso del partido de Acción Nacional, en su artículo editorial del 6 de octubre de 1931, titulado «La Constitución, fórmula de convivencia», se refería sin ambages a la situación política y exponía el concurso que podían hacer las organizaciones de la derecha de la siguiente manera: «Comienza hoy una semana parlamentaria en verdad crítica para la Iglesia en España; mas también para la República, aún muy lejos de su consolidación. La República española atraviesa un período de crisis mucho más aguda de lo que corresponde a un régimen político naciente (...) Para la obra definitiva de consolidación del régimen, el concurso político de las derechas españolas y el moral de la Iglesia puede ser definitivo; desde luego, interesantísimo.... Al mismo tiempo que por la izquierda álzanse contra la República, al menos contra "esta" República, los enemigos más encarnizados, que son precisamente sus aliados de ayer. El concurso de las derechas españolas está asegurado sólo con esto: que no se lleve a la Constitución ningún

República en el mes de diciembre, pero acusó un nuevo golpe con la salida del gobierno de los republicanos radicales⁶. A pesar de ello, la conjunción republicana-socialista mantuvo su programa de gobierno hasta el otoño de 1933.

La reforma del Estado fue mucho más allá del mero cambio de la forma de gobierno. España no sólo se convirtió en una República sino que estableció unos principios, creó unas instituciones e inició un proceso con los que se perseguía una amplia y profunda democratización de la política y la sociedad. Elementos importantes de esta democratización, aparte de la constatación de que España se define como *una República democrática de trabajadores de todas las clases* (art. 1), son la ampliación del catálogo de derechos fundamentales que se reconocen a los ciudadanos, incluyendo los de carácter socioeconómico, la extensión del derecho del sufragio a todos los ciudadanos, hombres y mujeres, mayores de edad, la eliminación del Senado como cámara de segunda lectura, el establecimiento de una separación efectiva del Estado y la Iglesia, y el reconocimiento del derecho de autonomía de las regiones, lo que llevaba consigo la adopción de un nuevo modelo de Estado, el *Estado integral*⁷.

La modernización de la política social y económica: este aspecto es probablemente el que encaja mejor en el marco constitucional con el que se había dotado la República. Con la política social dictada desde el ministerio de Trabajo, particularmente la dirigida a los trabajadores del campo, los dirigentes republicanos respondían a una demanda histórica por la que se solicitaba que los avances de la política social conseguidos en los centros industriales se aplicaran también en el campo. Los elementos principales de esta política fueron los relativos a los horarios de trabajo (la ley de las ocho horas), a los contratos de mano de obra (ley de términos municipales), a la fijación de los salarios y a la resolución de los conflictos (la implantación de los comités paritarios). Con la política económica o, mejor, la agraria, los políticos republicanos pretendían resolver los problemas históricos de la tenencia y la propiedad de la tierra mediante las leyes que regularían los arrendamientos (ley contra los desahucios) y la distribución de la propiedad, que sería el objetivo de la *ley de reforma agraria*⁸. Esta política de reforma social y económica se convirtió en un núcleo frente al cual se aunaron

artículo que impida a la Iglesia la celebración de un Concordato, que las relaciones entre la Iglesia y el Estado se pacten con el mismo leal espíritu inspirador de tantos Concordatos concertados por la Santa Sede con Repúblicas civilizadas y modernas» (p. 1).

6. TOWNSON, Nigel, *La República que no pudo ser: la política de centro en España (1931-1936)*, Madrid, Taurus, 2002, pp. 85-131.
7. A este respecto, ver CORCUERA ATIENZA, Javier, «El constitucionalismo de entreguerras y la Constitución española de 1931», *Historia Contemporánea*, n.º 6, pp. 15-45 (26-39), en donde el autor sitúa estas cuestiones en el contexto de las nuevas constituciones europeas.
8. Este programa de reforma social y económica ha recibido el calificativo de *regeneracionista*. Ver el artículo RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, Miguel, «La vigencia del legado de la Segunda República», *El País*, 13 de abril de 2001, en el que el autor utiliza expresiones tales como: «Ese propósito regeneracionista suponía tratar de resolver problemas seculares en corto tiempo» y «programa de regeneración nacional».

todos aquellos que tenían intereses en el sector y otros con planteamientos antirrepublicanos.

La promoción de la educación y la cultura: Los dirigentes republicanos tenían el convencimiento de que el régimen republicano –única versión posible de la democracia– tenía que asentarse sobre una sólida educación y cultura, en la que junto a los aspectos formativos se hallaran otros valores cívicos como los del respeto mutuo (la tolerancia), el pluralismo ideológico, la libertad religiosa, el respeto a la ley igual para todos, que derivan de la conciencia de pertenecer a una misma sociedad y de la responsabilidad compartida de su correcto funcionamiento. Por ello los políticos republicanos aplicaron una política educativa utilizando un doble instrumento: la construcción de nuevas escuelas y el aumento del número de maestros, y la adjudicación al Estado del derecho de enseñanza, elevando este ejercicio a la categoría constitucional⁹. Lo que, de la misma forma que la política social y económica, se convirtió en otro factor movilizador de la oposición, en este caso, conservadora y bajo una fuerte influencia de la Iglesia católica.

Antonio Elorza, reflexionando sobre estas mismas cuestiones, después de lamentarse del escaso interés que suscita la II República en los medios públicos y culturales españoles, dice:

«... La Segunda República marcó un paso decisivo en la consideración de los españoles como ciudadanos de una democracia, y además, al asociar cambio político y reformas sociales distributivas, se situó en el espacio de la modernidad desde el cual emerge la noción de ciudadanía social (...) La Segunda República constituyó un ensayo de modernización de la sociedad y de la cultura españolas, con aportaciones emblemáticas tales como la política de enseñanza, el sufragio universal para ambos sexos, el divorcio, dentro de una vocación general de cambio que explica el apoyo de los intelectuales y el brillante desarrollo de una cultura asociada a los valores de la izquierda...»¹⁰.

Asimismo, el que fue presidente del Tribunal Constitucional, Miguel Rodríguez-Piñero, haciendo referencia al mismo asunto, escribía:

«Se ha dicho de la II República que nació en una mala coyuntura económica e internacional, pero sobre todo que supuso el diseño de un sistema político profundamente moderno y avanzado para una sociedad y un sistema económico retrasados e incluso arcaicos. Sea cierto o no el que la fórmula política de la II República era prematura e inadecuada para la situación de la España de entonces, ello no quita un ápice a la importancia de los valores, de los principios y de los derechos que encarnaba ni de su apuesta hacia una modernización y democratización de una España plural y pluralista»¹¹.

9. Estas ideas las expuso con claridad y contundencia Manuel Azaña en sus escritos como puede verse en ARAGÓN, Manuel, «Laicismo y Modernización del Estado», *Historia Contemporánea*, n.º 6 (1991), pp. 333-342 (pp. 339-341).

10. ELORZA, Antonio, «¡Viva la República!», *El País*, 13 de abril de 2001.

11. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, Miguel, «La vigencia del legado de la Segunda República», *El País* (art. cit.).

Ahora bien, no hay que olvidar que estos principios y valores republicanos, asumidos hoy en buena medida por la democracia española, y que están siendo puestos de relieve por analistas e historiadores, pasaron por la dura experiencia de la guerra civil y de los casi cuarenta años del régimen franquista, que condicionaron la interpretación e, incluso, el significado de sus términos, cuando fueron recuperados en la transición democrática. Las interpretaciones de la guerra civil son múltiples pero todas ellas pueden resumirse en la de *la lucha por el control del poder político y social en España, evidentemente desde planteamientos ideológicos enfrentados, desde intereses sociales y económicos opuestos y desde posiciones políticas irreconciliables*. Todo ello procedía de la resistencia que las organizaciones políticas, sociales y religiosas de la derecha opusieron a las reformas del gobierno republicano de centro-izquierda (conjunción republicana-socialista) entre 1931 y 1933, y que no fueron capaces de desmontar durante la etapa del gobierno radical-cedista¹². Las posiciones irreconciliables de la derecha fueron asumidas por un sector importante del Ejército con planteamientos antidemocráticos y antirrepublicanos que se plasmaron en la rebelión militar contra el gobierno de la República. El antidemocratismo y la irreconciliabilidad con las posiciones republicanas condujeron al proceso de una larga guerra civil y al establecimiento de un régimen de dictadura, que hizo escarnio permanente de la experiencia y del significado histórico de la II República.

El franquismo, como deudor de los regímenes totalitarios de Hitler y Mussolini, que lo avalaron internacionalmente, situó al Estado en el vértice de la organización política y social y lo convirtió en el titular de todos los derechos y, en consecuencia, en *otorgador* de su disfrute a los ciudadanos, siempre que éstos no utilizaran su ejercicio para volverse contra aquél. Asimismo, el régimen franquista situó a la Iglesia en un lugar de privilegio, le reconoció e, incluso, incrementó los derechos que había ejercido tradicionalmente en el campo de la educación y del control ideológico y moral de la sociedad¹³. Abolió la política reformista social y económica, devolviendo el poder en estos campos a los grupos que lo habían tenido y detentado históricamente¹⁴. Y por último, el régimen franquista proscribió todo tipo de pluralismo político e ideológico, y

12. A este respecto mantienen su vigencia las obras ya clásicas: MALEFAKIS, Edward, *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX*, Barcelona, Ariel, 1971; y PRESTON, Paul, *La destrucción de la democracia en España. Reacción, reforma y revolución en la Segunda República*, Madrid, Turner, 1978, en las que los autores estudian desde perspectivas distintas, la agraria y la política, la lucha implacable de la derecha contra las reformas de los gobiernos de centro-izquierda.

13. MONTESINOS SÁNCHEZ, Nieves, «La armadura legal: el marco jurídico de las relaciones Iglesia-Estado en los primeros años del franquismo», *Anales de la Universidad de Alicante. Historia Contemporánea*, n.º 8-9 (1991-1992), *España durante el franquismo*, pp. 35-51.

14. Por esta razón algunos historiadores han calificado al régimen franquista de *restauracionista*. A mi juicio, este calificativo no le cuadra bien porque el Franquismo invadió todos los campos de la vida pública de tal forma que se situó fuera de los límites tolerados por los regímenes liberales. Ver SÁNCHEZ RECIO, Glicerio, «El franquismo como red de intereses», en SÁNCHEZ RECIO, Glicerio y TASCÓN FERNÁNDEZ, Julio (eds.), *Los empresarios de Franco: política y empresa en España, 1936-1957*, Barcelona, Crítica, 2003.

creó un *partido único* (FET y de las JONS) y una sola central sindical (CNS) para encauzar de forma exclusiva la actividad política de los ciudadanos y controlar la actividad laboral de toda la población. El franquismo, además, defendió el ordenamiento político y social que se basaba en estos principios de manera contundente, ejerciendo una dura represión no sólo contra los que se oponían positivamente sino también contra todos aquellos de los que se sospechaba que no eran afines.

Esta prolongada y dura experiencia de abuso de poder y exclusivismo político y social ha condicionado sobremedida la etapa presente de la historia española. Desde la perspectiva de nuestros días se considera al Franquismo como un régimen anacrónico y abyecto, pero que está muy presente en la memoria histórica de los españoles como imagen de lo que no es un régimen democrático y como admonición para evitar los procesos que pueden conducir de nuevo a la pérdida de las libertades políticas y sociales¹⁵. De ahí que en el proceso de la transición a la democracia se estableciera un orden de prioridades, encabezado por el compromiso indefectible de establecer un régimen democrático, que se basara en un amplio reconocimiento de los derechos fundamentales y en el que tuvieran cabida las reivindicaciones políticas de las regiones y nacionalidades históricas. Estas prioridades se convirtieron en axiomas que, sancionados por los grupos políticos parlamentarios, constituyeron la base del *consenso* sobre el que discurrió el proceso de la transición a la democracia.

LA MODERNIZACIÓN DEMOCRÁTICA Y LOS VALORES REPUBLICANOS

El régimen democrático, por lo tanto, se instaura en España por exigencia de la sociedad española y con la finalidad de homologarla con las sociedades de Europa Occidental; pero la democratización se entendía, además, como un

15. El «miedo» a que se interrumpiera la transición democrática ha ejercido una influencia importante en este proceso. Julio ARÓSTEGUI ha precisado conceptualmente «la presencia de la guerra civil en la memoria colectiva como verdadero factor de la actitud prudente de la población en la transición democrática» («La mémoire de la guerre civile et du franquisme dans l'Espagne démocratique», *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n.º 74 (2002), pp. 31-42). Refiriéndose a las elecciones de 1977, decía Santiago Carrillo recientemente: «Había un ambiente de inseguridad total. La gente de izquierda no se fiaba del gobierno que iba a presidir las elecciones, porque eran herederos del franquismo. Y los de derechas tenían miedo a que los comunistas tuviéramos peso en la política española. Estaban convencidos de que los que perdimos la guerra queríamos la revancha. Por eso yo no levantaba el puño en los mítines...» (CUÉ, C. E. y PEREJIL, F., «Grandes problemas para grandes políticos», *El País*, 15 de junio de 2002). En el trasfondo de esta argumentación se halla el prolongado retraso con el que se ha realizado la condena del Franquismo en el Congreso de los Diputados, por unanimidad, el 20 de noviembre de 2002. A este respecto, considero oportuna la cita del artículo de Santos JULIÁ, «Acuerdo sobre el pasado», del que me parece muy esclarecedor este párrafo: «En verdad, con el grado de conocimiento y conciencia adquirido durante estos años, mantener aquella lección de la transición que consistió en no hacer política de la historia sin por eso dejarla caer en el olvido, exigía hoy una nueva declaración política que incluyera un reconocimiento a los vencidos y exiliados y el desarrollo de políticas de reparación moral y material. Es lo que finalmente ha comprendido el Partido Popular... Tal vez con este acuerdo, el imprescindible y nunca abandonado trabajo histórico deje de ser utilizado como arma arrojada en los combates políticos del presente y dejemos de escuchar que hasta hoy hemos vivido rodeados de un “espeso silencio” sobre el pasado» (*El País*. Suplemento dominical, 24 de noviembre de 2002, p. 16).

requisito previo para llevar a cabo un proceso de modernización en todos los niveles (político, económico, social y cultural), en el que pudieran implicarse todos los sectores y organizaciones de la sociedad española. Así pues, la modernización democrática era un proyecto que se orientaba exclusivamente hacia el futuro ya que la etapa anterior, la del franquismo, significaba prioritariamente privación de libertades, intervencionismo del Estado y aislamiento económico.

Pero lo primero que hay que dilucidar en este apartado es la relación que existe entre los términos del enunciado, es decir, la *modernización democrática* y los *valores republicanos*. Ante todo, se ha de tener en cuenta que no se trata de comparar entre sí dos regímenes políticos, el de la Monarquía parlamentaria y la II República, sino de analizar la presencia de los que se han llamado antes valores republicanos en el proceso de modernización democrática. En este sentido, puede afirmarse con toda contundencia que existe una relación directa entre aquellos principios y valores republicanos y los consagrados en la Constitución de 1978. A esto mismo se refería Miguel Rodríguez-Piñero, en el artículo citado, cuando escribía:

«La consolidación de nuestra democracia parlamentaria debe mucho a los valores republicanos, entendidos éstos no en relación a una determinada forma de Estado, sino a unos principios éticos, políticos y jurídicos sobre los que se edifica el Estado social y democrático de derecho que conocemos y del que deriva además su propia legitimación (...) Los principios que están detrás de nuestra democracia parlamentaria, la separación de poderes y la independencia del poder judicial (...), la asunción de objetivos de protección social y de tutela de los valores del trabajo, etc., son valores constitucionales cuyo precedente y modelo inmediato está en la Constitución de 1931, al margen de cuál fuera el funcionamiento efectivo de ese modelo constitucional en su momento. Las conmemoraciones de grandes políticos de la Restauración pueden haber creado el equívoco de identificar la actual Monarquía Parlamentaria con la Restauración alfonsina y la Constitución de 1876, poniendo entre paréntesis indebidamente lo que debe el actual sistema democrático a la experiencia republicana e incluso a las lecciones que derivan de su fracaso».

Así pues, la proclamación de aquellos principios en la constitución de 1931 fue una apuesta por la *reforma*, cuya aplicación obstruyeron las organizaciones e, incluso, las armas de los que pensaban, de forma certera, que sus intereses serían perjudicados si aquellos proyectos se convertían en realidad. Esto ayuda a entender la actitud de la oposición del centro-derecha frente a los gobiernos de Azaña durante el primer bienio republicano, la actuación del gobierno radical-cedista, su implicación en la trama de la rebelión militar y su actitud durante la guerra civil. Pero la vigencia de los principios y valores republicanos es tal que al iniciarse el proceso de transición a la democracia, éstos se muestran como la referencia más próxima y directa para lo que se intentaba llevar a cabo. Por lo tanto, la II República no fue el régimen que obturó las medidas reformistas y democratizadoras que insinuaba la Monarquía parlamentaria a principios de los años veinte¹⁶ sino el que las elevó

16. Tal como lo advertía RODRÍGUEZ-PIÑERO en el artículo citado más arriba, José María MARCO obvia a la Segunda República del proceso de democratización española. Ver al respecto de este autor

a la categoría de principios y las desarrolló en leyes y decretos para ponerlas en práctica. Fueron la guerra civil y, después, el régimen franquista los que interrumpieron efectivamente aquel proceso.

La II República con su programa de reformas y la instauración de la democracia con sus propuestas de modernización presentan algunas semejanzas que es preciso matizar. Ambos regímenes tienen el precedente inmediato de un gobierno de dictadura, más acusado e institucionalizado en el caso del general Franco, lo que hace que en ambas situaciones se tienda a elaborar constituciones en las que se incluya una declaración de derechos lo más amplia posible y la democratización del Estado se lleve hasta el límite que permita la prudencia política. En las dos situaciones se presentaba un extenso plan de reformas pero la actitud de la sociedad al respecto era distinta: los sectores conservadores de la sociedad creían, en 1931, que era posible todavía recuperar el funcionamiento de las instituciones y el régimen de la Monarquía liberal que había interrumpido el pronunciamiento del general Primo de Rivera, con la aquiescencia de Alfonso XIII, ya que República, para ellos, era equivalente a revolución y los republicanos y socialistas habían sido presentados y criticados históricamente como enemigos del régimen y del orden establecido. Esta posición tuvo un aliado muy eficaz en la jerarquía eclesiástica, que pasaron muy pronto de una actitud posibilista, en las primeras semanas, a otra de oposición cuando percibieron con claridad el sentido laico de la política republicana. En cambio, en 1977, todos los grupos políticos con representación parlamentaria y la jerarquía eclesiástica (una buena parte del clero parroquial y algunos miembros destacados de la alta jerarquía, como el cardenal Tarancón) consideraban que la etapa anterior, la del franquismo, estaba cerrada definitivamente y que ninguno de los regímenes anteriores era susceptible de ser restaurado; por lo que todos ellos apostaron por el establecimiento de un régimen democrático, que el parlamento definiría elaborando la constitución. En este proceso se implicó doblemente la sociedad española a través de sus representantes, mediante el compromiso anterior y la firma de los Pactos de la Moncloa, en los que se apoyaría el diseño de la política social y económica de la democracia¹⁷. Estas dos actuaciones, tan ampliamente compartidas, sostuvieron el *consenso* con el que se llevó a cabo la transición democrática en España entre 1976 y 1982.

Pero cuando se trata del significado histórico de la II República desde la perspectiva actual, suele olvidarse un elemento importante, la duración del

La libertad traicionada. Siete ensayos españoles. Costa, Ganivet, Prat de la Riba, Unamuno, Maeztu, Azaña, Ortega y Gasset, Barcelona, Planeta, 1997, pp. 9-15.

17. Puede verse un análisis general sobre el significado histórico de los Pactos de la Moncloa en SOTO, Álvaro, *La transición a la democracia. España, 1975-1982*, Madrid, Alianza, 1998, pp. 56-59. Del impacto inmediato sobre la política social y económica trata RUIZ, David, *La España democrática (1975-2000). Política y sociedad*, Madrid, Síntesis, 2002, p. 42. Recientemente los Pactos de la Moncloa han sido objeto de amplios comentarios en la prensa con motivo del XXV aniversario de su firma (25 de octubre de 1977).

proceso: La II República y sus proyectos de reforma y democratización de la sociedad española duraron sólo cinco años, que estuvieron afectados, además, por movimientos convulsos, unos democráticos, de tipo electoral, que alteraron la intensidad y el rumbo del proceso, y otros de carácter subversivo o revolucionario, que intentaban paralizarlo o llevarlo más allá de los límites que se había marcado la voluntad nacional a través de los representantes parlamentarios. Cuando un sector numeroso de la derecha política y social, que no aceptó el resultado de las elecciones de febrero de 1936, se adhirió a la rebelión militar, el proyecto republicano, tal como había sido diseñado en 1931, fue interrumpido y desde entonces, a lo largo de la guerra civil, la II República sólo trató de subsistir, apoyándose en aquellas fuerzas y organizaciones que se habían mantenido leales. Una experiencia histórica de cinco años, cuyo contenido y significado, fuertemente reformista, era contrario al de la etapa anterior y que ha sido perseguido obsesivamente en la posterior, la del régimen franquista, sólo puede persistir como ideal democratizador o como recuerdo de los protagonistas y coetáneos, y no debe ser causa de responsabilidad de nadie, excepto de aquellos que se rebelaron para terminar con ella¹⁸. Evidentemente, éste no es el caso del régimen democrático actual, que ha superado ya los veinticinco años de existencia, que cuenta con una amplia experiencia de pluralismo ideológico y político, ha practicado la alternancia en el ejercicio del poder de partidos políticos de distinto signo, y que se apoya, sobre todo, en la firme voluntad de los ciudadanos de convivir en un sistema democrático. Los distintos partidos que han ejercido el poder han dejado su impronta en las leyes y decisiones adoptadas, interpretando más o menos generosamente los límites de la legalidad pero respetando, en todo caso, la formalidad democrática de las instituciones. Por último, hay un elemento que me parece de capital importancia para proyectar hacia el futuro la continuidad del régimen democrático; es el que deriva de la aplicación de su política educativa: a medida que el régimen democrático pro-

18. A pesar de ello, todavía se realizan análisis revisionistas en los que, sin ninguna perspectiva historiográfica y al servicio de objetivos espurios, se presenta la II República como el resultado de un conjunto de errores y excesos de las organizaciones de la izquierda. En una de las últimas, en nombre de la «memoria histórica», puede leerse: «Una parte importante de las izquierdas contempló el advenimiento de la II República como algo propio, lo que era en buena manera, y como un sistema en el que nadie más podía osar gobernar; mientras otra parte lo consideró tan digno de ser atacado como la monarquía. Por ejemplo, desde 1931 no hubo un solo año en que no se produjera un levantamiento armado protagonizado por los anarquistas, pero tampoco el PSOE o los nacionalistas catalanes fueron más respetuosos de la legalidad. Desde que se produjo la victoria del centro-derecha en 1933, el PSOE comenzó a preparar un alzamiento armado para derrocar al gobierno surgido legítimamente de las urnas. Este tuvo lugar en octubre de 1934 y convenció a media España de que una futura victoria de las izquierdas significaría una versión aumentada de los asesinatos, las atrocidades y los ataques contra la religión católica que se habían visto durante aquella breve revolución de octubre. El resultado de ese temor, por una parte, y de la demagogia cada vez más caldeada, por la otra, fue el estallido de una guerra civil de trágicas consecuencias» (VIDAL, César, «Memoria histórica», *El Mundo*, 20 de noviembre de 2002. Nigel TOWNSON, en su obra citada (*La República que no pudo ser...*), con una perspectiva historiográfica más fundamentada, orienta el análisis de los acontecimientos de 1934 en otra dirección (pp. 312-313).

longa su existencia es mayor el número de jóvenes que se educan en los principios y valores democráticos del pluralismo, la tolerancia y el respeto, y lo que es lo mismo, en la igualdad y la solidaridad. Los ciudadanos en que se convertirán estos jóvenes son la mejor garantía del futuro del régimen democrático. A esta situación, como es evidente, no pudo llegar la II República.

La experiencia histórica de la guerra civil y de la dictadura franquista han influido de forma muy matizada sobre la interpretación de los valores republicanos y democráticos durante el proceso de transición y configuración de la democracia española. El objetivo prioritario del proceso, como ya se ha indicado, era el establecimiento de un régimen democrático sin ninguna nostalgia política del pasado, pero al mismo tiempo con gran precaución para evitar las actitudes y errores que generaron el desacuerdo y el enfrentamiento entre los españoles. En este marco de prioridad y precaución actúan como estambre el recuerdo de la guerra civil, con la que se interrumpió el proceso de democratización y reforma de la República, y la experiencia del franquismo, que impuso un régimen antiliberal y persiguió con saña toda actitud o intento democratizador. En este proceso destructor de la democracia el ejército había ejercido un protagonismo de primer orden, por lo que durante la transición democrática se procuró mantener el *status* de privilegio en el que había estado en la época anterior, sancionándolo, incluso, en el texto constitucional. De hecho, la reforma del ejército no se inició hasta que se tuvo la certeza de que el sistema democrático había afianzado suficientemente en la sociedad española, en 1983¹⁹.

Sobre el marco así dispuesto adquieren su significado pleno elementos tan importantes de la transición democrática como el consenso, el mantenimiento de la Monarquía y el reconocimiento de la función histórica ejercida por la Iglesia católica. El consenso supuso el acuerdo de las organizaciones políticas y sociales, procedentes del franquismo y de la oposición democrática, de colaborar estrechamente para que la transición a la democracia se realizara de forma efectiva y no causara ningún trauma a la sociedad española. De esta forma, se declaraba prioritario e, incluso, ineludible el establecimiento de un régimen democrático, en el que se integrarían los procedentes de uno y otro origen político. Asimismo, el consenso se apoyaría en la idea de la continuidad histórica de España, lo que supondría el mantenimiento de las instituciones, organismos y símbolos del Estado, al margen de sus antecedentes y trayectoria. Estos elementos hallarían su justificación más fuerte en el acuerdo de que la transición (la reforma, según la terminología del momento) se efectuaría a partir de la legalidad vigente, entonces la del régimen franquis-

19. Los indicadores del afianzamiento han de buscarse en el fracaso del golpe de Estado del 23 de febrero de 1981 y en el triunfo electoral del PSOE, en octubre de 1982. La reforma del ejército, desde el punto de vista jurídico, se llevó a cabo fundamentalmente a través de las leyes orgánicas sobre el *Código Penal Militar*, de 9 de diciembre de 1985, la *Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar*, de 15 de julio de 1987, y la *Ley Procesal Militar*, de 13 de abril de 1989. Ver al respecto DOIG DÍAZ, Yolanda, *Jurisdicción militar y Estado de Derecho. Garantías constitucionales y organización judicial*, Alicante, Universidad de Alicante, 2003, pp. 52-59.

ta²⁰. Bajo estas condiciones, el consenso permitió un proceso rápido de transición y configuración de la democracia, calificada como modélica por analistas e historiadores. El mantenimiento de la Monarquía presentó alguna resistencia mayor. La mayor parte de las organizaciones democráticas que procedían de la oposición antifranquista eran de adscripción republicana y la República, por otra parte, no sólo era el símbolo de los valores democráticos sino la depositaria del pasado democrático que fue cercenado por la guerra civil. Pero la Monarquía, asimismo, era una pieza de la legalidad franquista, entonces vigente, y la experiencia republicana seguía siendo causa de desacuerdo entre los ciudadanos. La solución se alcanzó mediante la aprobación del texto constitucional, por el que el Rey, en virtud de la constitución, asumía la función de Jefe del Estado²¹. Por último, con el reconocimiento de la labor histórica ejercida por la Iglesia católica, sancionado también en el texto constitucional, a pesar de su vieja y estrecha alianza con el régimen de Franco, se cumplía un doble objetivo: el primero, relacionado con la tradición y continuidad histórica de España, y el segundo, por la colaboración de un buen número de eclesiásticos en la difusión de ideas y la prestación de testimonios y actitudes democratizadoras que ayudaron a la oposición antifranquista en su lucha por la democracia²².

De la misma forma que el consenso, otros principios y valores republicanos, ya mencionados, han estado presentes en el proceso de la transición democrática pero matizados, asimismo, por las experiencias de las etapas próximas de nuestra historia. Me refiero, por lo tanto, a la *reforma del Estado*, la *modernización de la política social y económica* y a la *promoción de la educación y la cultura*.

Respecto a la reforma del Estado, primó la adopción del sistema democrático sobre la implantación de una determinada forma de gobierno, y la descentralización política y administrativa frente a la uniformidad del Estado franquista; asimismo se acuñó el término «Estado de las autonomías» frente al más oscuro

20. Esto supuso que la *Ley para la reforma política*, aprobada en referéndum en diciembre de 1976, fuera presentada como *ley fundamental*, aplicando la terminología franquista.

21. Por la forma de ejercer esta función el Rey, la Monarquía española ha sido calificada en amplios sectores de la opinión pública como «República coronada».

22. En los últimos años ha surgido una fuerte corriente revisionista en torno a este proceso de transición democrática, que ha dado lugar a importantes debates políticos e historiográficos. Éstos, a mi juicio, tienen que ver con la deriva autoritaria y las actitudes «neofranquistas» de los gobiernos del PP, y la cuestión no estaría tanto en debatir sobre la forma en la que se llevó a cabo la transición y las cesiones que hizo la oposición democrática en aquel proceso sino en la persistencia de actitudes y políticas que recuerdan las del franquismo y estrechan los límites de la actividad democrática de la sociedad. La influencia que han ejercido estas posiciones se ha mostrado en el retraso con el que se ha efectuado la condena del régimen franquista («régimen totalitario») en el Congreso de los Diputados (20 de noviembre de 2002). Esta condena ha coincidido con el importante proceso que se está llevando a cabo de recuperación de la memoria histórica, y que para unos debe significar «el reconocimiento moral de las mujeres y los hombres que padecieron la represión franquista», y para otros, «dejar de mirar atrás para dedicar toda nuestra atención y nuestros esfuerzos a los retos que tiene planteada España, y todo ello en beneficio de todos, en beneficio de las víctimas y en beneficio de las futuras generaciones» (ver SILVA, E., «Las tareas pendientes» y ATIENZA ROBLEDO, M., «Un pasado superado», en «¿Qué hacer con la memoria del franquismo?», *El País*, 15 de diciembre de 2002, pp. 14-15).

de «Estado integral», de origen republicano, y sin aludir, en todo caso, al «Estado federal» no sólo por su herencia republicana sino por considerarlo un atentado contra la unidad de España; y también se restablecía el Senado, como cámara de segunda lectura y, por tanto, de moderación. Dadas las condiciones de su origen, las dos últimas cuestiones se hallan desde hace años en permanente debate, tratando unos, principalmente los nacionalistas vascos y catalanes, de establecer la coherencia de la práctica política de corte federal con los principios políticos a lo que se oponen la mayoría parlamentaria y el gobierno del PP en nombre del «principio constitucional» de la *unidad de España*. Una pieza importante de esta reforma política sería la transformación del Senado en cámara de la representación territorial, a lo que se oponen los mismos basándose en idénticos argumentos. En un artículo reciente, Miguel Herrero de Miñón, tratando de aportar alguna luz a estos debates, distingue entre *lealtad* e *intangibilidad* de la constitución. Escribe este autor:

«... La constitución es, ante todo, un procedimiento de toma de decisiones, y la lealtad no es otra cosa que el escrupuloso respeto a dicho procedimiento sin valorarlo en función a los resultados que del mismo pueden derivarse (...).

... Ni es inconstitucional solicitar, como hace reiteradamente el señor Fraga, la revisión del artículo 69 relativo al Senado, como no lo es que el señor Ibarretxe propugne la del título VI relativa al Poder Judicial... Como no es inconstitucional defender la forma republicana de gobierno mediante los trámites del artículo 168 o la supresión de los instrumentos de intervencionismo económico del título VII a través de la vía del artículo 167»²³.

La modernización de la política social y económica fueron también objetivos prioritarios del régimen democrático instaurado en España. Ha de tenerse en cuenta asimismo que el régimen franquista tenía importantes déficits de política social y que sucumbió en medio de una intensa crisis económica, la de 1973. Esto ayuda a entender las prioridades del régimen democrático, que las llevó al mismo pórtico de la constitución, al definir a España como *Estado social y democrático de derecho*. Estos planteamientos se recogen en la amplia declaración de derechos, en la que se moderan algunas de las formulaciones como la dedicada al derecho de propiedad²⁴. La modernización de la política social y

23. HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, «Lealtad a la Constitución», *El País*, 6 de diciembre de 2002, p. 13.

24. Respecto a la limitación del derecho de propiedad, en la Constitución de 1978, art. 33, 2, se dice expresamente que «nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos *sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización* y de conformidad con lo dispuesto por las leyes»; en cambio, en la de 1931, art. 44, párrafo 2, la redacción había sido más contundente y el texto quedaba a la espera de una futura ley que regulara el ejercicio de la expropiación. Decía expresamente el párrafo citado: «La propiedad de toda clase de bienes *podrá ser objeto de expropiación forzosa* por causa de utilidad social mediante adecuada indemnización, *a menos que disponga otra cosa una ley aprobada por los votos de la mayoría absoluta de las Cortes*» (la cursiva no aparece en los textos originales). En cuanto a la política agraria se ha dado también una notable diferencia entre una etapa democrática y otra. Frente a la *reforma agraria* de la República que se basaba en la confiscación y expropiación a los terratenientes y el reparto entre los campesinos, como puede verse en la obra citada de Edward MALEFAKIS, en la

económica ha venido a través de las políticas del «Estado del bienestar», es decir, la referente a seguridad social, educación y sanidad, y mediante las políticas de reconversión económica, primero, y de convergencia con Europa, después. Políticas que han dado lugar a importantes debates y están de actualidad permanentemente.

Por último, la promoción de la educación y la cultura son valores democráticos en sí mismos pero, al mismo tiempo, constituyen el instrumento más eficaz de socialización de la convivencia democrática, y de esta segunda función fue de la que se privó a la II República con la rebelión militar y la guerra civil. En este campo las anteriores experiencias políticas han matizado fuertemente los planteamientos de la política democrática, y muy en particular en lo referente al titular del derecho de enseñanza y a los derechos y atribuciones de la Iglesia católica. Respecto a lo primero, el Estado se reserva el derecho de definir la política educativa y elaborar los programas pero el Estado compartirá el ejercicio con aquellas instituciones que se ajusten a la legalidad vigente; con lo que se establecían los mecanismos para que la Iglesia continuara ejerciendo su función educativa. Y lo mismo sucede con la promoción y difusión de la cultura de acuerdo con el respeto al pluralismo ideológico y cultural que sanciona la constitución democrática. La Iglesia católica ha utilizado el trato privilegiado que ha recibido del régimen democrático para mantener su influencia y alimentar las posiciones más conservadoras de la sociedad, llegando, incluso, a delimitar un espacio público al margen de la constitución, lo que no deja de ser una situación paradójica en un marco político democrático²⁵.

Otro elemento a tener en cuenta en el análisis de ambos procesos políticos es el del enfrentamiento entre las fuerzas del centro-izquierda y del centro-derecha. Durante la II República a las reformas de los gobiernos de centro-izquierda no sólo se opusieron los planteamientos y la política del centro-derecha sino también otras fuerzas y organizaciones revolucionarias, como la CNT, que en nombre de un proyecto de sociedad colectivizada e igualitaria se opusieron permanentemente al proyecto de la II República, tildándolo de burgués y liberal. Pero junto a la política antirreformista el centro-derecha mantuvo siempre un fuerte componente antirrepublicano que fue la causa de graves errores políticos del centro-izquierda, como sucedió con la revolución de 1934. En cambio, en la

de la etapa democrática actual se ha optado por las reformas técnicas, en consonancia con una agricultura más moderna, aplicadas por algunos gobiernos autonómicos, como es el caso de la Ley de Reforma Agraria de Andalucía, de 1984, que, de acuerdo con lo previsto en su Estatuto de Autonomía, contempla expropiaciones de uso, no de la propiedad de la tierra, en función del grado de ineficiencia social del gran agricultor (ver al respecto SUMPSI VIÑAS, José María, «La Reforma Agraria en Andalucía», *Cuadernos y Debates*, n.º 10, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, pp. 13-54; y PÉREZ YRUELA, Manuel, «La Reforma Agraria Andaluza: limitaciones y perspectivas», *Ibidem*, pp. 71-72). Información de la profesora D.ª Ángeles González, de la Universidad de Sevilla.

25. Ver al respecto JULIÁ, Santos, «De rodillas», *El País*. Suplemento dominical, 19 de mayo de 2002 y PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, «Por encima de las leyes», *El País*, 1 de junio de 2002, p. 13.

actual etapa democrática, una vez consumado el consenso con la celebración de las elecciones generales de 1979, la lucha política ha sido intensa, los gobiernos de mayorías absolutas han utilizado formas de difícil encaje democrático y los actuales gobiernos del PP han tomado una clara deriva «neofranquista». Pero en todas estas luchas políticas, a diferencia de lo que sucedió en la II República, nunca se ha puesto en entredicho la permanencia del régimen democrático.

CONCLUSIÓN

En primer lugar, se ha de insistir en la relatividad del significado de los términos; las palabras, aparte de su semántica, tienen su historia y ambos aspectos condicionan el uso de *reformismo* y *modernización* en este trabajo. Pero la cuestión principal tratada aquí podría enunciarse como *pervivencia de los valores republicanos en el régimen democrático actual* y hacia ella se orienta el doble análisis efectuado desde la sociedad actual: el interés que despiertan los principios y valores activados por los gobiernos y organizaciones del centro-izquierda durante la II República, y la presencia de esos mismos principios y valores en el ordenamiento democrático actual.

Evidentemente, esos principios y valores están presentes en ambos regímenes democráticos y tienen más que ver con su naturaleza democrática que con la forma de gobierno que tipifica a cada uno de los regímenes: República o Monarquía parlamentaria. Valores y principios como los de consenso, reformismo social, pluralismo político, descentralización del Estado y promoción de la educación y la cultura, aparte de ser democráticos, están indicando una forma específica de entender la política y la actividad pública como respeto, proximidad y servicio a todos los ciudadanos.

Existen, además, importantes semejanzas entre ambos regímenes por la coyuntura económica en la que llegaron, por sus antecedentes políticos inmediatos de gobiernos de dictadura, por su declarada intención de constituirse como democráticos, por el procedimiento consensuado para ponerse en práctica y por sus objetivos reformistas –modernizadores–, en cuyos programas tenían cabida las demandas políticas, sociales y culturales de los ciudadanos e importantes colectivos, como los de los nacionalistas de la periferia. Pero entre ellos hay también importantes diferencias, y no sólo por la forma de gobierno sino por la atribución de los poderes del Estado, por el enunciado de los derechos, por la manera de ponerlos en práctica y por los límites del consenso. Por todo esto, no puede hablarse de continuidad entre ambos regímenes: tienen en común un sistema democrático actualizado pero la II República sólo puede ser para el régimen democrático actual un antecedente de corta duración que sucumbió ante la fuerza de intereses y organizaciones antidemocráticas. No es extraño, por lo tanto, que en algunos campos la política actual pueda considerarse continuación de la emprendida por la República, como la referente a la política autonómica o a la reforma del ejército, pero en otros campos aparecen claras divergencias como en los relativos a la política agraria, a la educativa y a las relaciones del Estado con la Iglesia. Sin embargo, en los más de cuarenta años que separan a un régimen democrático de otro, la sociedad española pasó por una serie de

experiencias históricas –guerra civil y dictadura franquista– que marcaron profundamente su futuro y que moderaron, en el sentido que se ha expresado más arriba, el diseño y la aplicación del actual régimen democrático. La moderación y la amplitud del consenso indican, sobre todo, la firme y mayoritaria decisión de la sociedad por restablecer la democracia.

A pesar de ello, no dejan de aparecer planteamientos revisionistas en los que se ofrecen interpretaciones de la II República como un cúmulo de decisiones erróneas, y en su mayoría malintencionadas, adoptadas por políticos inexpertos, alejados de la realidad y manipulados ideológicamente. Esta política habría sido el antecedente inmediato de la guerra civil y de la dictadura franquista. Los más atrevidos y procaces la relacionan, incluso, con la política de los gobiernos del PSOE en la actual etapa democrática. Con lo que estos planteamientos no están sólo desorientados sino también al servicio de objetivos y políticas espurias.