

RECENSIONES

- S. P. PAYNE: *Franco. El perfil de la historia*, Madrid, Espasa-Calpe, 1992; 276 páginas.
- J. TUSELL: *Franco y la guerra civil. Una biografía política*, Barcelona, Ed. Tusquet, 1992.

Los centenarios del nacimiento o muerte de las «figuras de pro» dan vado a estudios y trabajos de muy distinta calificación científica cuando las personalidades en cuestión tuvieron a su cargo un día las más altas responsabilidades gobernantes. Las diversas sensibilidades culturales y la densidad de su clima intelectual establece, claro es, una primera y fundamental diferencia en tales conmemoraciones. En 1990, el centenario de Charles de Gaulle ocasionó en Francia una abundante literatura ensayística e historiográfica de notable categoría, pese a lo recurrente del tema en la publicística gala del último medio siglo.

Aunque es arriesgado aventurar pronósticos, quizá no resulte muy atrevido conjeturar que el fenómeno no se repetirá en España a propósito del centenario de Francisco Franco. De un lado, el desarrollo de nuestra historiografía contemporánea es menor que la del país vecino, y de otro, las filias y fobias desatadas entre sus coetáneos y las generaciones siguientes por el general gallego tal vez sean superiores a las despertadas por el también soldado-gobernante francés. De cualquier modo, el tiempo despejará pronto la interrogante.

Por el momento, la biografía debida a un conocido hispanista norteamericano, andarán incansable por la geografía de la España contemporánea, el profesor Stanley Payne, y la monografía de otro incansable corredor de fondo por los mismos paisajes, Javier Tusell, han abierto el camino de la conmemoración con buen y seguro paso. Si la obra del profesor de Wisconsin es una biografía ajustada al más riguroso patrón clásico —equilibrada, objetiva, pulcra de estilo e información—, el segundo es un trabajo de investigación primaria en buena parte, novedoso y algo polémico, que se erige en una pieza considerable en el análisis de los jalones iniciales de un sistema que rigió la vida entera española por espacio de casi cuatro décadas. Buscando coincidencias temáticas y privilegiando más la obra que el hombre, estas líneas se centrarán en la glosa de algunos de los aspectos esenciales de la segunda dictadura española del siglo xx.

Al término de la contienda civil, líder carismático del «Partido Unico», que controla casi toda la actividad socioadministrativa: generalísimo de los Ejércitos, Jefe del Gobierno y del Estado y considerado por la jerarquía católica como hombre enviado por la Providencia para salvar a la Iglesia de su destrucción, Franco dispone de un poder superior al que gobernante alguno haya tenido jamás en la historia de España. Basado en él, va a emprender sus dos objetivos más urgentes: acabar de construir el «Estado de la Victoria» y reconstruir una España deshecha por la guerra.

El conflicto dejó un saldo desolador. Con independencia de la lógica exaltación y de la alegría de los vencedores, y más allá del abatimiento de los vencidos, en el horizonte de la historia se dibuja claro que toda guerra implica una auténtica tragedia para el pueblo que la padece. Y más aún tratándose de una guerra en la que en ambas trincheras hubo hermanos.

En lo que se refiere al coste económico la contienda ocasionó la destrucción de numerosos bienes de infraestructura. Aproximadamente se perdería el 50 por 100 del parque de locomotoras y de vagones de mercancías. Alrededor del 70 por 100 de los vagones dedicados al transporte de viajeros se vio gravemente dañado. Lo mismo ocurriría con buena parte del tendido ferroviario y la red nacional de carreteras, cuya reconstrucción se encontró agravada por la escasez de mano de obra cualificada y materiales adecuados. Sobre un total de seis millones de viviendas, 250.000 fueron completamente destruidas y otras tantas quedaron muy afectadas.

A su vez, la producción agrícola disminuyó en más de un 20 por 100, y la industria en torno al 30, en tanto que la ganadería se redujo a la tercera parte y los mercados extranjeros se perdieron en considerable parte.

La renta nacional descendió en un 25 por 100 y, como consecuencia de los gastos y financiación de la guerra, la Hacienda quedó arruinada. El valor adquirido de la peseta en 1940 se halló reducido en un 50 por 100 respecto al de 1936. Y el índice del coste de la vida, con base a 100 en 1930, se situó en 180 en 1940 y en 234 al año siguiente. En el caso de los alimentos el índice resultó aún más elevado. Nada más acabar el conflicto se generalizará el hambre, en especial en los grandes núcleos urbanos, situación que propiciará el «estraperlo». La población activa disminuyó en medio millón de personas. En suma, en la medida en que lo permiten los datos conocidos, la renta *per capita* no volvería definitivamente a alcanzar sus niveles de preguerra hasta 1953.

En el sector agrario, que vuelve a ser mayoritario, la profunda crisis se verá agravada con varios años de «pertinaz sequía». La escasa tecnificación, unida al bajo nivel de capitalización y al muy débil grado de integración entre agricultura y ganadería, determinará que la «ruralización» a que se asiste en

los primeros años de la posguerra tenga visos de hacer retroceder al país a siglos anteriores... Con el fin primordial de administrar el severo racionamiento alimentario y la mejor distribución de los productos se crearán la Comisaría de Abastecimientos y Transportes y el Servicio Nacional del Trigo.

A tono con las circunstancias impuestas por el estallido de la segunda conflagración mundial y la propia filosofía política y económica del régimen, la autarquía y el proteccionismo a ultranza se enseñorearán de todo el horizonte económico español, con singular incidencia en el sector industrial. En 1941, en el ámbito de tal política se creará el Instituto Nacional de Industria y se nacionalizarán los ferrocarriles (RENFE) y los teléfonos (Compañía Nacional Telefónica). El intervencionismo estatal impera por doquier y la política de compras en el extranjero irá muy ligada a las vicisitudes de la Guerra Mundial.

Desplegando premisas contenidas en las leyes y decretos adoptados durante la contienda civil, el régimen acometerá su total institucionalización y total afianzamiento jurídico legal en estos años iniciales de la década de los cuarenta. En primer término, su aparato coactivo se refuerza con la Ley de Seguridad del Estado (marzo de 1941), reforma del Código Penal y regulación de la justicia militar (diciembre de 1944 y julio de 1945, respectivamente), así como «la regulación de los derechos de reunión y asociación» (1940 y 1941).

Completados el dominio y control de la difusión de ideas y noticias a través de la creación de la cadena de prensa del Movimiento y de la formación de los profesionales del mundo periodístico en una escuela oficial *ad hoc*, el nacimiento del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (1939), la fundación del Sindicato Español Universitario (SEU) y de las Milicias Universitarias, así como la Ley General de Bases de la Universidad de 1943, ponían a punto, junto con la prohibición del uso de las lenguas autóctonas en la educación y la Administración, un rígido y autoritario sistema de encuadramiento ideológico de la sociedad española. El denominado, más efectista que exactamente, nacionalcatolicismo probaría, por su parte, la estrecha alianza entre el poder y la Iglesia, que recordaba los tiempos de otras «restauraciones» político-religiosas de la España contemporánea.

Pero si preocupaba al régimen el control del mundo del pensamiento y de la «literatura disolvente», no era menor su recelo y suspicacia ante el laboral. Así, en 1940 tendría lugar la formación de los sindicatos bajo la estrecha tutela y la batuta incontestable del Estado. Se trataba de un sindicato vertical, dividido en veintidós ramas aglutinadoras de toda la comunidad productiva, y en la que empresarios, técnicos, directivos y obreros quedaban agrupados por sectores de producción.

Dentro de la estructura institucional con que el régimen encorsetó, bajo la directriz suprema de la Falange, a la sociedad española de la posguerra,

la Ley de Cortes, de 17 de julio de 1942; el Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945, y la Ley de Referéndum Nacional, de 22 de octubre de 1945, ocupaban por derecho propio un puesto de primer orden.

Mero órgano deliberante, las Cortes franquistas —integradas por procuradores natos, designados y electos— tenían como cometido la discusión, en comisiones, de los proyectos de ley transmitidos por el gobierno, pero, en última instancia, toda la actividad legislativa la sancionaba el Jefe del Estado, que usufructuaba la potestad de gobernar mediante leyes y decretos-leyes en trámite de urgencia. Respecto al Fuero de los Españoles, presentado como carta magna de principios, derechos y deberes del pueblo, cabe decir que se hallaba inspirado en los veintiséis puntos de la doctrina de la Falange y en el Fuero del Trabajo, siendo promulgado, como ya insistiremos, a manera de concesión al clima democrático reinante en gran parte del mundo una vez acabada la pesadilla nazi-fascista. Por último, en la Ley de Referéndum Nacional se establecía que «cuando la trascendencia de determinadas leyes lo aconseje o el interés público lo demande, podrá el Jefe del Estado, para mejor servicio de la nación, someter a referéndum los proyectos de leyes elaborados por las Cortes». Venía a ser, pues, el último eslabón de la cadena «democrática» elaborada por el régimen desde que la causa del Eje conociese su primera y decisiva inflexión, presentándose como alternativa o sucedáneo de la consulta electoral.

Como es obvio, las andanzas de la guerra tuvieron un reflejo destacado en la marcha inicial de la dictadura. Proclamada la neutralidad al estallar el conflicto y más tarde, 14 de junio de 1940, la no beligerancia de España en la contienda, su alineamiento durante la primera fase de éste en el bando del Eje fue manifiesto. La traducción política de tal postura fue el predominio casi incontestado de la Falange a la hora de inspirar savia ideológica y praxis gobernante a un régimen troquelado en la heterogeneidad política e ideológica del gran magma conservador del país. Estos años presenciaron la fusión más estrecha entre el franquismo-Movimiento y el franquismo-régimen, que habría de demostrarse frente a la fugacidad y, en definitiva, oportunismo del primero, como más sustantivo y permanente. Esta distinción, tomada del carácter y evolución del fascismo italiano, puede aplicarse, con muchas reservas y distinciones según acabamos de ver, al franquismo de los primeros años cuarenta, en los que el ascendiente y la influencia falangistas llegarán a ser en múltiples aspectos absorbentes. Sin embargo, pese a esta coloración totalitaria del régimen, será la impregnación castrense la que, en esencia y en última instancia, imprima su carácter a un régimen nacido de una victoria militar. Cuando —después de ciertas conspiraciones de salón para restaurar la monarquía protagonizadas por círculos muy minoritarios del mundo intelectual y de la

aristocracia apoyados por las embajadas aliadas— la dictadura tenga que enfrentarse con una formidable oposición conformada en el interior por los «maquis» y sobre todo por la actividad guerrillera que, con la ayuda y cooperación de Francia, lleva a cabo una verdadera invasión por el valle de Arán (verano de 1944), será el Ejército el que solvente la situación. Igualmente, cuando el régimen a finales del conflicto mundial se encuentre ante las cuerdas, la fidelidad de la mayor parte de los cuadros castrenses hacia el «generalísimo» mantendrá a éste en el poder. Empero, no debe confundirse ni siquiera en estos momentos al régimen de Franco con una dictadura militar. Si el Ejército como tal usufructuó siempre elevadas cuotas de poder —baste recordar que todos los vicepresidentes de Gobierno y uno de los presidentes del Consejo de Ministros se reclutaron en las filas del estamento castrense, que proporcionaría 39 de los 120 ministros del período—, el país no se rigió nunca por los intereses exclusivos de las Fuerzas Armadas ni por una camarilla de estas.

Dadas las estructuras de su régimen político y la actitud de éste durante la Segunda Guerra Mundial, estaba en la naturaleza de las cosas que el final de la contienda dejará sentir también sus efectos sobre uno de los principales países neutrales, junto con Turquía y Suecia.

Coincidiendo con los inicios de la conferencia de Potsdam, el franquismo se había apresurado a arrojar lastre totalitario con la promulgación del Fuero de los Españoles. Este pretendía ser una constitución vergonzante o encubierta que, sin hacer formalmente concesiones al denigrado liberalismo, recogiera, no obstante, los principios básicos del mundo contemporáneo troquelados por las grandes revoluciones del período. Una remodelación profunda del Consejo de Ministros, en el que la tendencia liberal ganaba posiciones, y una campaña de imagen entre los católicos extranjeros completaron el amago aperturista de la dictadura, inmovible en sus cimientos. Tanto estas medidas como la fijación de un plebiscito para establecer definitivamente la esencia del régimen y la promulgación de una Ley de Referéndum (22-X-1945) no disminuyeron la protesta exterior contra la dictadura, aireada en los principales foros políticos internacionales por los grupos exiliados, muy activos en estos meses. El propio aspirante a la Corona, el príncipe don Juan de Borbón, que había dado a la luz en marzo anterior, en Lausana, un duro manifiesto contra Franco y su régimen, trasladaría su residencia en clara muestra de su decidido propósito de sustituir al dictador.

En México, el exilio democrático conseguía por fin aglutinar a todas sus fuerzas y restablecer un gobierno que satisfacía todas las reservas mantenidas hasta el momento sobre la preservación de la legitimidad republicana por algunos de sus antiguos prohombres. Tal clima envolvió la aparición en la ONU del denominado «caso español». Francia sería la primera nación que

tradujera en actos la postura antifranquista al decretar el cierre de fronteras con España (1-III-1946). Londres y Washington eran, sin embargo, las instancias decisivas para el derrocamiento del franquismo. El 4 del citado mes se divulgaría una nota conjunta de los antiguos tres grandes que contenía una abierta repulsa hacia la dictadura y una solicitud para la creación de un gobierno provisional, integrado por hombres de ideología aperturista que indujeran a la retirada pacífica de Franco.

Los avatares de la política internacional hicieron, empero, que esta gran amenaza para el régimen instalado en Madrid no supusiera ningún peligro real para su permanencia. La Inglaterra laborista partidaria, como todo el pueblo británico, de una restauración monárquica, albergaba serias dudas sobre las posibilidades de una consolidación socialdemócrata en España; y la Casa Blanca, cada vez más desmarcada de las posiciones rooseveltianas, no depositaba ninguna confianza en los grupúsculos republicanos, que se disputaban ásperamente la piel del león antes de cazarla.

Así, la retirada de embajadores y la expulsión de España de todos los organismos internacionales aprobadas por una amplia mayoría en la ONU en diciembre de 1946, con toda su innegable trascendencia, no condujeron a la asfixia del régimen. Las cualidades de Franco para dividir y neutralizar a la débil oposición interna se manifestaron en aquel entonces en toda su plenitud, mientras que los desesperados ataques de la resistencia comunista eran aplastados sin mayores dificultades.

El mantenimiento de los lazos económicos y diplomáticos con varias naciones iberoamericanas y casi todas las del mundo árabe evitaban al mismo tiempo el aislamiento completo de la dictadura.

La situación económica de extrema penuria de los últimos años de la contienda internacional se agravaría ahora hasta extremos difíciles de superar con la falta de carburantes y de toda suerte de materias primas importadas, así como de objetos manufacturados. El racionamiento implantado tiempo atrás se mantenía en tanto que, mal que bien, la industria estatal y la iniciativa privada lograban la puesta en pie de plantas productoras de los artículos más imprescindibles.

En el plano político, el dontancredismo del dictador no tardó en dar sus frutos. Capeando lo más fuerte del temporal, y mientras la oposición interna y externa se debatía entre quimeras y rivalidades de fuerte contenido personal, Franco se decidía a una cautelosa salida hacia el futuro. Una Ley de Sucesión sometida a referéndum el 7 de julio de 1947 y refrendada por 12.628.983 votos —el 89,86 por 100 de los votantes y el 78,01 por 100 del electorado— constituía a España en reino. Este nacía acéfalo, por cuanto la Ley que lo instauraba proclamaba igualmente la jefatura vitalicia de Franco. Según los

artículos más significativos —sexto y trece—, el Jefe del Estado podía proponer a las Cortes la persona que, a título de rey o de regente, debía sucederle; asimismo entraba dentro de sus facultades el solicitar del citado órgano la expulsión de dicha sucesión de las personas reales carentes de la capacidad necesaria para gobernar o que por su notoria desviación de los principios fundamentales del Estado merecieran perder los derechos de sucesión establecidos por la Ley.

La Ley fue, naturalmente, mal acogida por la oposición monárquica y la exterior. La primera habría, sin embargo, de perder sus perfiles más duros ante el creciente escisionismo de sus filas y, en particular, una vez que don Juan y Franco llegaran, en agosto del siguiente año, a un acuerdo sobre la educación en España de los infantes don Juan Carlos y don Alfonso.

Mientras ello acaecía en el mundo de la oposición, el régimen afianzaba sus posiciones, pese a la contestación de considerables sectores populares en Cataluña, País Vasco y Asturias, traducida esporádicamente en conflictos callejeros. A finales de 1947 pudo ya detectarse el lento *tournant* de la diplomacia yanqui, presionada por el Pentágono, hacia el sólido valladar anticomunista representado por Franco y su régimen, en una encrucijada estratégicamente vital para los intereses de Occidente.

Aunque no ingresara en la OTAN, los propios Estados Unidos encabezaban en la ONU (noviembre de 1950) el levantamiento de las sanciones diplomáticas de 1946, revocación conseguida por 38 votos contra 10 y 12 abstenciones. Incluso las potencias abstenidas, como Gran Bretaña o Francia, no demorarían un instante el disponer el retorno de sus embajadores. En el mismo mes de noviembre se produciría el ingreso de España en la FAO, seguido de varios más en organismos internacionales como la OMS (mayo de 1951), Organización de Aviación Civil y, el 18 de noviembre del año siguiente, en la UNESCO. En 1951 ya los Estados Unidos habían firmado con España el Pacto de Seguridad Mutua.

Para entonces varios de los muchos hilos del trabajoso entramado que conduciría a los acuerdos de 19 de septiembre de 1953 estaban ya en el cadejo de las negociaciones entrambos países. La Administración democrata, en plena tormenta de la guerra de Corea, acabó por dar luz verde a un tratado bilateral que suponía para España el abandono de la neutralidad. Sin embargo, por lentitudes burocráticas y ajustes de última hora sería la presidencia de Eisenhower la que rubricase con Franco los tres convenios conocidos como los «Pactos de Madrid».

Las finalidades estratégicas primaban sobre cualquier otra consideración del lado yanqui —concesión de bases militares en el territorio peninsular—, mientras que por parte hispana los objetivos políticos y económicos aparecían

muy resaltados. Para lograrlos Franco no dudaría en aceptar los recortes de soberanía nacional que al fin y al cabo implicaban ciertas cláusulas de la primera parte del tratado, manteniendo secreto en ciertos puntos. El aval norteamericano, que seguía al de la Santa Sede, significaba la legitimidad internacional de la dictadura.

Mas, al margen de la vicisitudes de ésta, la trascendencia cara al país de dichos acuerdos reside en que para España la Segunda Guerra Mundial había concluido.

Fue, en verdad, entonces cuando el país pudo enfrentarse con cierta esperanza a los grandes desafíos que tenía planteados de tiempo atrás, resumidos en la recuperación del pulso económico perdido en la vorágine de los años treinta y en la reconciliación de los espíritus que la superación definitiva de ésta reclamaba. Si en el primero la década de los cincuenta contemplaría un avance en conjunto muy considerable, en el segundo aspecto los progresos fueron ostensiblemente menores.

En el plano demográfico el incremento fue estimable, al pasar de 28.117.077 habitantes en 1950 a 30.582.936 un decenio después. No obstante, tal ascenso poblacional tuvo una distribución asaz irregular. Los grandes núcleos urbanos de Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Bilbao... se convertirían en poderosas ventosas de una irrefrenable emigración interior de las zonas rurales, al propio tiempo que tenía lugar otra incontenible de las regiones más deprimidas —Castilla, Galicia, Andalucía, Extremadura— hacia las de mayor desarrollo —Cataluña, País Vasco, Levante—. Por otra parte, debe mencionarse que ya a finales de la década comenzaría la salida de trabajadores —en riada acrecentada con el paso del tiempo— hacia los centros de la Europa capitalista, con fuerte demanda de mano de obra por aquel entonces: Alemania, Países Bajos, Suiza, Francia, etc. En los inicios del decenio, la superación de los niveles de preguerra y la abrogación, tan expresiva y sintomática, del racionamiento alimentario esbozan ya un despegue económico en el que la entrada de divisas —dólares de la ayuda americana junto con los créditos del Import-Export Bank— se evidenciarían como factor de primer orden. Y así, el crecimiento anual de la renta nacional en un 6 por 100, con un llamativo descenso del porcentaje de participación del sector primario —del 40,7 por 100 en 1951 al 25,2 por 100 en 1957— y el fuerte incremento de la producción industrial —electricidad, cementos, aceros—, con un índice anual del 8 por 100, mostrarán que el país empieza a recorrer firmemente la senda del progreso material.

No faltarán, naturalmente, las sombras ni las facetas menos positivas. De esta forma, las indecisiones a la hora de poner fin a la política autárquica y sustituirla por una estrategia liberal retrasarían la aplicación de las medidas

impuestas en el entorno europeo occidental y no obtendrían todos los beneficios de este incipiente desarrollo. Igualmente, tanto a nivel regional como de la estructura social, se patentizarán grandes desigualdades en el reparto de las rentas. Fenómeno igualmente muy negativo sería el déficit del sector exterior a consecuencia del marasmo de las exportaciones y el aumento de las importaciones en bienes de equipo y tecnología, reclamado por el desarrollo industrial. En el mismo orden de cosas cabe situar el desacierto del Estado a la hora de la emisión de Deuda pignorable con el fin de adquirir recursos y que provocarían fuertes aumentos de las magnitudes monetarias.

Hacia 1957 los halagüeños horizontes del quinquenio precedente abocaban de nuevo a un panorama muy sombrío. Encarado con tal situación, el régimen pudo evitar el naufragio merced a la política económica inaugurada por los ministros tecnocráticos —Mariano Navarro Rubio y Alberto Ullastres, titulares, respectivamente, de Hacienda y Comercio— que formaban parte del gobierno constituido ese mismo año.

Sin tardanza pusieron mano a la obra con medidas que allanasen e hicieron posible una cirugía de hierro para la postrada economía de la nación. En el citado año de 1957 se dictarían las primeras medidas tendentes a lograr una mínima coordinación de los distintos actores y organismos en el campo económico. Ante todo, la autarquía había de pasar al desván de las antiguallas, mediante la modernización del sector —el industrial— que más había experimentado sus negativos efectos. Al tiempo que un programa de saneamiento monetario —control de la inflación— y liberalización económica a todo trapo. Para conseguirlo se aumentarán los tipos de interés, se suprimirán algunos organismos estatales de intervención, así como la Deuda pignorable, al paso que se inicia una tímida reforma fiscal —disminución del déficit público— y se establece el cambio único de la peseta —42 ptas/dólar— y, finalmente, se emprenderá la revisión de los aranceles aduaneros.

Con todo ello los obstáculos mayores para el Plan de Estabilización han desaparecido, como lo evidencia el freno de los precios y, en otro plano, el ingreso de España en la OECE. Tal ingreso propicia la consulta de Madrid a organismos e instituciones prestigiosas acerca de la conveniencia de liberalizar el comercio exterior, hacer convertible la peseta y aportar su grano de arena al recién creado Mercado Común Europeo. Frente a las reticencias del propio Franco y de algunos círculos del régimen muy poderosos, la respuesta positiva a tales consultas y la firme decisión del ministro de Hacienda dio finalmente luz verde a la adopción del Plan —21 de julio de 1959—. Para impulsarlo llegaría a España un viento favorable expresado en los 250 millones de ayuda financiera aportada por los Estados Unidos y otros 250 millones por la OECE.

Para llevarlo a buen puerto se tomarían, entre otros, las siguientes medidas en el plano interior: reducción del gasto público y del consumo privado, aumento de los tipos de interés, control de la Deuda pública, liberalización de los precios, desaparición de diecinueve organismos de carácter intervencionista y supresión de ciertas rigideces de las leyes en materia laboral. Asimismo, en el orden exterior, junto con la liberalización de las importaciones se impondría para los importadores la creación de un depósito bancario del 25 por 100 del precio de lo adquirido y se fijaba el cambio de la peseta —devaluación encubierta— en 60 ptas/dólar.

A manera de remate y complemento se dictará la Ley de Inversiones Extranjeras, muy favorable, como era de esperar, a la entrada de capitales foráneos, autorizándose en un principio una inversión del 50 por 100 del capital empresarial, ampliada luego al 100 por 100, quedando fuera de dicha disposición las empresas consagradas a la defensa militar, las de información y las de servicios públicos. Con un envés muy estimulante para la economía nacional, que veía la capitalización de empresas básicas para el desarrollo y desembarazada de obstáculos la entrada de divisas, la insostenible dependencia exterior ponía al descubierto el haz negativo de una ley en cualquier caso indispensable y de todo punto necesaria en el *hic et nunc*.

Pandereteado a los cuatro vientos por la propaganda del régimen, el Plan de Estabilización señaló sin duda un punto y aparte en la andadura de la economía española contemporánea, mereciendo una generación más tarde el aplauso de todos sus estudiosos. Pese a su negativa influencia en el empleo, que expulsó del país a un considerable porcentaje de mano de obra, y a la recesión económica que a corto plazo también le seguiría, con una caída considerable del PNB, al controlar la inflación y colocar los cimientos del espectacular desarrollo de la siguiente década, el Plan de Estabilización demostró el acierto de toda una política económica y una línea política.

En efecto, el viento liberalizador proveniente de los cuadrantes económicos comenzó a llegar también a otras zonas del régimen y del país. En 1958, la Ley de Principios del Movimiento suponía un gesto inconfesado de acompañar la dictadura a un proceso de irrefrenable institucionalización monárquica, al arrojar el lastre de los últimos elementos de la ideología totalitaria. Bien que los partidos políticos, los sindicatos clasistas, las autonomías y el sufragio universal como legitimador de la soberanía política siguieran acaparando los anatemas del sistema, la declaración de España como monarquía tradicional, católica, social y representativa implicaba un paso considerable hacia el orillamiento real de la Falange como pivote del régimen, que se adentraba así en una zona propiciadora de evoluciones no siempre cosméticas, habida cuenta de su desembocadura, ahora fijada de manera terminante. Por

lo demás, diversas medidas como, en especial, la Ley de Procedimiento Administrativo o la del Régimen Jurídico de la Administración pondrán de relieve los cambios operados en la estructura del poder estatal, en el que se crearán o reorganizarán diversos cuerpos.

Simultáneamente —y explicada en gran parte por ella— a la crisis de las ideologías, que singulariza a la etapa finisecular del siglo xx, se ha producido una desdramatización de la controversia en torno a los análisis interpretativos de tendencia maniquea acerca de la naturaleza y la historia del franquismo. Muy singularmente las interpretaciones marxistas o gramscianas de la dictadura, que casi monopolizaron la interpretación de aquél en el veintenio precedente, han perdido su exclusividad en beneficio de la riqueza y del matiz en el debate historiográfico. Como sucede en Italia respecto al auge y aceptación generalizada del fascismo en los comienzos de los años treinta, en la actualidad gana terreno entre los investigadores el consumo producido en torno a Franco y su régimen a fines de los años cincuenta. Estos marcarán, en cierto terreno, la plenitud del sistema, apenas erosionado por una oposición refugiada en cenáculos intelectuales, reducidos sectores obreros y regionales. Antes de que el Concilio provoque la eclosión de una contestación eclesial en las capas del sacerdocio más joven y configure una sensibilidad religiosa más porosa a los valores de la libertad y la justicia, la Iglesia docente respaldará con unanimidad al régimen. Si el protagonismo de la JOC y la HOAC desembocará en 1960 en una organización sindical USO (Unión Sindical Obrera), llamada a dejar una profunda huella en las luchas obreras, el episcopado español formará como un solo hombre en torno a un régimen al que no se le regatea la legitimidad de origen y de ejercicio. Si por las mismas fechas el Partido Comunista Español prosigue su táctica de reconciliación nacional y deja sentir su fuerte presencia en la oposición obrera e intelectual, en esta última surgirá el famoso Frente de Liberación Popular, coalición muy heterogénea que perseguirá, sin éxito, la unidad de la oposición, y que no tardará en languidecer, atraída la mayor parte de sus miembros por las sinecuras y las ofertas de un poder cada vez más arraigado en la opinión pública. De esta manera, y a despecho de puntuales acciones y fenómenos —1958, cristalización de ETA; movimientos huelguistas en Madrid, Barcelona y Asturias, 1957-58—, la oposición, tanto interna como externa, continúa debatiéndose entre la impotencia y el voluntarismo. Ningún ejemplo mejor que el ilustrado por las discrepancias entre el PSOE del interior y el del exilio. El enfrentamiento generacional se refleja también en el seno de las grandes fuerzas contestatarias, que creen llegado el momento inaplazable de construir nuevos modelos de oposición, dibujados y accionados desde y en la Península. Por otra parte, el régimen aprovechará cualquier brote de disidencia para airear el fantasma

de la guerra civil y reforzar sus palancas represivas —Ley de Orden Público en 1950 y un año más tarde Ley contra el Terrorismo—. La dicotomía entre vencedores y vencidos está aún lejos de desaparecer y el dictador ve todavía en el triunfo de 1939 la legitimación de su poder.

En consonancia con el afianzamiento de la dictadura y el abandono de ciertas de sus facetas castrenses y fascistas, la atmósfera de un mundo en plena guerra fría se vuelve más distendida hacia España. Exponente máximo de ello será la llegada, en auténtico olor de multitudes, de Eisenhower a Madrid —20 de diciembre de 1959—. Poco antes, la implantación de la V República en Francia implicará una intensificación de los intercambios de todo tipo y una mejora de las relaciones con Francia, en tanto que se estrechan los lazos con la Alemania de los últimos años de Adenauer.

Frente a ello, los pequeños incidentes que jalonan el fin del protectorado sobre Marruecos (1956) y los altcados bélicos de Ifni de un año más tarde, atizados desde Rabat, apenas si empañan un horizonte cada vez más limpio de nubes para el régimen franquista, que no dudará en continuar con su tradicional política de amistad hacia el mundo árabe al apoyar la nacionalización del Canal de Suez, llevada a cabo por el líder egipcio Nasser en el año 1956.

En diversas dimensiones ésta lo fue también para el desarrollo económico y social de la España de la época. En 1970 el país rebasaba los 34 millones de habitantes, con un 37,61 por 100 de población activa repartida sectorialmente de la siguiente forma: 29,11 por 100 en el primario, 37,28 por 100 en el secundario y 33,61 por 100 en el de servicios. Al tiempo que la emigración interior no conocía pausa ni reflujó, la exterior —fuente de capitalización de primer orden para el país por su creciente remesa de divisas— se elevaba en 1970 a 1.200.000 trabajadores.

El Antonio Flórez de Lemus del denominado tardofranquismo y la democracia del profesor Luis Angel Rojo ha afirmado taxativamente que en los años sesenta se produce «el primer ciclo industrial moderno de España». A lo largo de este decenio las tasas de crecimiento sólo serían superadas por la economía nipona. Mientras que la renta nacional se incrementaba anualmente del 4 al 7 por 100, la renta *per capita* se multiplicaba por 3-6,5 y la producción industrial aumentaba en un 160 por 100. En el área del comercio exterior, en el que las exportaciones se multiplican por 5, las mercancías industriales —calzado, buques, bienes de equipo— llegarán a superar a los tradicionales productos del agro —cítricos, aceites, vinos...—. A su vez, las importaciones se multiplican por 8 —crecimiento anual de un 30 por 100 hasta 1967, en que se producirá una pequeña crisis intercíclica que dará lugar a un déficit de la balanza de pagos y a la devaluación de la peseta, pero que muy pronto

se superará al dar paso a otro quinquenio de espectacular desarrollo, con un crecimiento del PNB del 6 por 100.

Como es lógico, este desarrollo económico, expresión en último término de la vitalidad profunda del país, inmerso en la etapa quizá de mayor prosperidad conocida por Occidente, fue encauzado desde el poder por los llamados políticos y dirigentes tecnócratas, muchos de ellos incardinados en la órbita del Opus Dei. A raíz del célebre informe del Banco Mundial sobre el panorama económico español de 1962, se promulgaría a finales del año siguiente la Ley de Publicación del I Plan de Desarrollo Económico y Social. Conforme a su propio texto, los fines del Plan, muy deudor de la filosofía que inspirara los franceses, se fijaban en la «constante elevación del nivel de vida, una mejor distribución personal, funcional, sectorial y regional de la renta, dentro de las exigencias de la justicia social y de la ordenación de todos los recursos disponibles al servicio del hombre, en su dimensión personal y familiar y del bien común de la Nación». Respaldao por el innegable éxito del anterior —cumplimiento del 72,9 por 100 del total de las inversiones programadas, del 70 por 100 de los objetivos en enseñanza y formación profesional y del 65 por 100 en sanidad y seguridad social—, en febrero de 1969 se botaba el II Plan de Desarrollo y dos años más tarde el III y último.

No faltaron, como es obvio, las críticas y denuncias al desarrollo de los años sesenta en general y a la marcha y efectos de los Planes de Desarrollo en particular. Tal vez la más puesta en razón sea la denuncia de una modificación profunda y auténtica en las bases estructurales de la economía del país, así como la ausencia de una reforma fiscal de corte moderno. Igualmente certera y justa es la que delata una absorbente dependencia del capital y la tecnología extranjeros. Quizá menos atendible sea la censura provocada por el déficit del comercio exterior, que llegó a convertir el valor de las exportaciones en un 50 por 100 de las importaciones. Con todo, ello intentó compensarse con inversiones extranjeras, los ingresos del turismo —6.100.000 visitantes en 1960, 20.000.000 en 1969 y 34.560.000 en 1973— y los recursos de los emigrantes —470 millones de dólares en 1970—. El deterioro del medio ambiental provocado por la invasión «turística» y las especulaciones del suelo, así como la existencia de fuertes desequilibrios regionales, serían, en fin, otras vertientes negativas de la conversión de España en la décima potencia industrial del mundo, bien que fuera con grandes costos —emigración, deterioro del medio humano y natural, satelización—, importará repetirlo.

El *tempo* del dictador fue distinto al de sus coetáneos y celosamente administrado por una personalidad poco o nada influenciables. Aun así, las transformaciones económicas y sociales y la confluencia de presiones de todo tipo —vaticanas, monárquicas, castrenses— compelerían a Franco al referén-

dum de 1966, cuya desembocadura lógica en la sucesión habría de esperar todavía cerca de un trienio...

Cerca de veinte millones de españoles, esto es, el 86 por 100 del censo electoral, participaron en el referéndum —14 de diciembre de 1966— para votar la Ley Orgánica del Estado. El resultado se decantó abrumadoramente a favor del sí, sobre todo una vez que el gobierno prohibiese *de facto* las campañas en favor del no o de la abstención. Los principales pilares del ordenamiento constitucional anterior sufrieron profundas modificaciones, hasta el punto de convertir a la Ley Orgánica en una Ley fundamental. Promulgada el 10 de enero de 1967, el franquismo, en palabras de Javier Tusell, sólo «llegó a un definitivo marco constitucional con la Ley Orgánica de 1967» (*La dictadura de Franco*, Madrid, 1988, 283).

Tal medida, junto con la Ley de Prensa de 1965, debida, sobre todo, a la iniciativa del ministro de Información y Turismo, Manuel Fraga Iribarne, remozaron la fisonomía de un régimen al que uno de sus más notables estudiosos, el sobresaliente politólogo Rodrigo Fernández Carvajal, habría de denominar por aquel entonces «una dictadura de desarrollo». Su audiencia internacional fue en esta hora más extensa y amplia que nunca, conociendo incluso una tregua por parte de la Santa Sede, alentadora por todos sus medios de la evolución que condujera al régimen a posiciones democráticas. Situados ya, con la excepción parcial de los comunistas, los centros decisorios de la oposición en el interior peninsular, los embates de ésta, cada vez más considerables y expresados a través de una contestación universitaria *in crescendo* y de un movimiento huelguístico laboral igualmente de considerables proporciones, no implicaban, en realidad, ningún peligro para un régimen que podía vanagloriarse del pleno empleo y de la creación por vez primera en la historia española de unas clases medias concienciadas y robustas. Los brotes terroristas en el País Vasco protagonizados por ETA, que en 1962 había ejecutado su primera acción violenta y un año más tarde celebrado su primera asamblea, implicaron, sobre todo por la fronda sacerdotal difundida por todo el sector juvenil del clero de dicho territorio, un desafío de mayores dimensiones para el régimen, que atravesó indudablemente una vía dolorosa con el famoso juicio de Burgos, aunque una vez más Franco quitaría cualquier mecha desestabilizadora con la conmutación de las penas capitales decretadas por el tribunal militar contra los encausados etarras.

Pero con el nombramiento el 22 de julio de 1969 de don Juan Carlos de Borbón como sucesor de Franco, que se convertiría en rey cuando se cumplieran las previsiones establecidas en la Ley de Sucesión de 1947 y ratificadas posteriormente en la Ley Orgánica del Estado, el régimen franquista alcanzaba

el ápice de su institucionalización, pudiendo mirar con absoluta tranquilidad el futuro.

Este, naturalmente, estaba vinculado a la persona del dictador y de su *alter ego* Carrero Blanco. Cuando los fallos en la salud del primero no pudieron ya ocultarse, el propio Franco designó al segundo como presidente del Gobierno —junio de 1973—. Aunque todavía con viento bonacible en el terreno económico, el régimen comenzaba a dar ya signos de indudable anquilosamiento, hasta el punto de que ciertos especialistas lo creían agotado en sus virtualidades al arribar a 1967. Por el contrario, otros estudiosos y biógrafos de Franco sostienen la tesis de que el régimen no murió por falta de ideas, eficacia o popularidad, sino por la desmoralización de algunos de sus sectores y la deslealtad y oportunismo de otros al producirse el asesinato del hombre fuerte del sistema, el mencionado almirante Luis Carrero Blanco —20 de diciembre de 1973—. No obstante, juzgadas ya las postrimerias de la dictadura desde cotas cronológicas adecuadas, cabe afirmar que los deseos de cambio eran tan fuertes y generalizados a la altura de aquel tiempo, que infundieron aliento a los círculos más flexibles y alertados del sistema. Unido ello al fermento canceroso de la corrupción del franquismo prepotente y oligárquico, determinó que las resistencias al cambio fueran debilitándose conforme se acercaba la hora de la muerte del «Caudillo». Al ser investido a comienzos de enero de 1974 de la presidencia del Consejo de Ministros, Carlos Arias Navarro debió afrontar la gran apuesta histórica de conducir sin traumas a un régimen dictatorial a otro legitimado por el principio democrático y la soberanía nacional. Este hombre duro del régimen, junto con el pequeño y eficaz círculo de colaboradores que le acompañó siempre en su larga travesía por las estructuras de poder del franquismo, asumió el gobierno con un esquema no muy arquitrabado de cómo emprender la difícil aventura de desarticular las principales piezas del franquismo y construir, con la aportación de algunas de ellas, el edificio que habría de albergar a una monarquía vista, desde luego, como culminación y ápice de la obra del dictador y no como ruptura abierta con ella, conforme deseaba un amplio sector de una oposición cada vez más ancha y audaz. Para llevar a cabo la empresa, Arias tenía depositadas todas su esperanzas en dar vida a la Ley de Asociaciones Políticas que esbozara ya en 1976 el propio ministro José Solís en el seno del Movimiento... Así lo proclamaría en el célebre discurso parlamentario de 12 de febrero de 1974, cuyo «espíritu» infundió esperanzas a los partidarios de la vía reformista y del cambio «gradualista» en la apertura del régimen hacia horizontes auténticamente democráticos.

Sin embargo, vicisitudes internas —antagonismo cada vez más declarado con ciertas esferas episcopales y sacerdotales, alentadas a la política contes-

tataria por un Vaticano embarcado ya a velas desplegadas en la operación-cambio; malestar laboral y agitación estudiantil— y externas —la revolución de los claveles, 24 de abril de 1974; recesión económica provocada por la guerra del *Yon Kippur*— condujeron, finalmente, al naufragio de aquellas promesas aperturistas y a la decepción de los sectores partidarios del cambio desde dentro. A los nueve meses de aprobarse el Estatuto de Asociaciones —16 de diciembre de 1974—, por el que sólo se autorizaban aquellas asociaciones que aceptasen la legalidad del régimen y sus principios ideológicos, sólo ocho se habían constituido, todas ellas, salvo la excepción de Reforma Social, de tendencia francamente continuista. Destacaba sobre todas «Unión del Pueblo Español» (UDPE), presidida por Adolfo Suárez y que aglutinaba a gran parte del estamento burocrático de la dictadura, principalmente en sus estratos superiores. Por lo que hace a la oposición democrática, el Estatuto vino a confirmar su tesis de la imposibilidad de la reforma intramuros, según proclamaran ya en julio de 1974 todos los miembros que integraban la variopinta Junta Democrática, constituida en París por dichos días. En su manifiesto se pedía lisa y llanamente la ruptura democrática —formación de un gobierno provisional, amnistía, implantación del sistema de partidos, autonomía regional, referéndum sobre la forma política del Estado— como una vía posible de acceso hacia la democracia. Entre tanto la oposición moderada, configurada por el PSOE, PNV, Socialdemócratas y cristiano-demócratas y otras fuerzas similares formarían en julio del mencionado año la Plataforma de Convergencia Democrática, con una línea programática casi idéntica a la del organismo anterior, aunque sin participar del revisionismo monárquico de éste.

Empero, el sentimiento popular se distanciaba igualmente de cualquier reaccionarismo o utopía nostálgica como del revanchismo y el salto hacia el vacío. El alto grado de bienestar disfrutado por el país y el horror al retorno de antiguos enfrentamientos, tan operante en la memoria colectiva, creaban un clima de reconciliación y superación de toda suerte de viejos antagonismos en el que se gestaría la transición pacífica hacia una monarquía democrática.

En una acusada atmósfera de «fin de reinado» sobrevendría el fin del régimen. El retroceso experimentado en la situación económica favoreció el malestar laboral y la protesta obrera, que sólo encontraba así la mera respuesta represiva. La escalada terrorista provocaría a fines de septiembre cinco condenas a muerte, dando lugar a masivas manifestaciones en el extranjero y el plante de tres embajadores. Percatado de la crítica conyuntura que atravesaba el tardofranquismo, Hasan II reivindicaría los derechos sobre un Sahara en plena revuelta contra su potencia colonizadora. En un escenario patético se anunciaría la mortal enfermedad de Franco, fallecido el 20 de noviembre de 1975. El instinto de conservación y el deseo de un cambio sin violencia

produjo la unidad moral del país en torno al joven príncipe, que encarnaba el sentido de la continuidad histórica y el acceso natural a un nuevo horizonte.

Sociólogos e historiadores, familiarizados con el papel relevante representado por las grandes individualidades y las elites de poder, han ponderado en exceso su trascendente labor en el ingente proceso que llevó a España de la dictadura a la democracia. Según la tesis más generalizada, sería la clase política la que en todo momento llevó el peso de la operación, jugando el pueblo un papel más pasivo.

En realidad, sucedió lo contrario. Fue la opinión pública la que desde los días del llamado tardofranquismo acotó con toda precisión el campo de operaciones, al tiempo que delineaba con igual meticulosidad las reglas de juego. Superada por asimilación la guerra civil en el sector más numeroso de la población española, la inmensa tragedia seguía emitiendo el aleccionador mensaje de las consecuencias acarreadas por el fanatismo y la intransigencia, así como por la irresponsabilidad de muchos de los líderes político-sociales de los años treinta. Nada que ni remotamente pudiera traer al recuerdo la situación de aquellas fechas obtendría el beneplácito de una comunidad pausada ya por normas y moldes de vida muy similares a los de las colectividades más desarrolladas de Occidente. La transición tendría que pasar forzosamente por la moderación y el diálogo. Cualquier postura o movimiento que no partiera de esta idea clave sería inmediatamente abandonado por los elementos mayoritarios del cuerpo social.

Conscientes de tal premisa básica, los dirigentes políticos y sindicales pactaron, tácita y explícitamente, la navegación que había de conducir a un país muy seguro de sus deseos a la recuperación de todas las libertades.

Es de esperar que la historiografía española acometa en este fin de siglo como tarea prioritaria la reconstrucción *sine ire et cum studio* de la segunda dictadura española del siglo xx. Al margen de ditirambos o vituperios, se impone la compleja arquitectura de lo que fue realmente el franquismo, nacido en olor de multitudes y muerto en el mismo clima, bautizado con sangre y amortajado con ella, que creó la O. N. C. E. y las universidades laborales, que realizó el sueño del pleno empleo y que, «en términos económicos, (fue) el máximo europeizador de la España contemporánea» (G. Fernández de la Mora: *Razón Española*, 12, 1985, 113); pero siempre a costa de imponer desde arriba las reglas del juego, de suprimir o recortar libertades públicas esenciales. Como ha escrito su último biógrafo en el tiempo, aunque no en importancia, la valoración final del franquismo más que de balanza es de óptica, de sensibilidad. «Pero hay algo que jamás se discutirá: que Franco estableció la dictadura más larga de los siglos xix y xx de la historia española, una dictadura personal de cuarenta años cuya simple existencia provocó el

rechazo frontal de la conciencia liberal y democrática de su tiempo.» «Mientras esa conciencia impregne nuestra visión de las cosas, Franco, que se declaró responsable ante Dios y ante la Historia, tendrá, guste o no, el juicio mayoritariamente adverso de esta última estapa» (J. P. Fusi: *Franco. Autoritarismo y poder personal*, Madrid, 1985).

José Manuel Cuenca Toribio

RAÚL CANOSA USERA: *Legitimación autonómica en el proceso constitucional*, Madrid, Trivium, 1992; 118 páginas.

El joven profesor Canosa Usera ya es suficientemente conocido en la doctrina por sus brillantes aportaciones al Derecho constitucional. La presente obra es una nueva muestra del rigor jurídico y de la honestidad intelectual de que hace gala. Este título que ahora nos presenta es, ante todo, una obra de Derecho constitucional, aunque el tema elaborado tenga conexiones con el Derecho procesal. Como afirma el autor, el problema de la legitimación procesal de las CC. AA., ya sea en el recurso de inconstitucionalidad, ya sea en el conflicto de competencias, requiere abarcar categorías esenciales del Derecho constitucional tales como la forma de Estado, las funciones de la justicia constitucional y la naturaleza de las Comunidades Autónomas. Por ello es preciso descartar un tratamiento meramente procesal del asunto, pues ello dejaría sin despejar la verdadera naturaleza de la legitimación estudiada. Canosa emplea las categorías jurídico-procesales, pero sólo con carácter instrumental, pues las conclusiones de su estudio se cimentarán sobre categorías jurídico-constitucionales. En definitiva, para Canosa, la naturaleza de la legitimación es, además de procesal, constitucional: es una facultad constitucionalmente atribuida a las CC. AA. implícita y explícitamente (pág. 7).

Antes de abordar el examen del modelo de legitimación constitucional en España Canosa estudia tres modelos fundamentales: el alemán, el italiano y el estadounidense. El primer modelo analizado es el germano. El modelo se basa en la estructura federal del Estado. Nos encontramos aquí ante una equiparación entre la instancia central y los entes descentralizados. Su similar importancia justifica la disponibilidad igual para la Federación y los *Länder* de las acciones interponibles ante el Tribunal Constitucional Federal Alemán, lo que técnicamente se traduce en una amplísima legitimación procesal reconocida a los *Länder*. En el sistema federal, los entes descentralizados no ven restringida su acción procesal a la esfera de sus propios intereses (que se

articularía a través de la vía del conflicto de competencias), sino que pueden erigirse en defensores de los intereses generales, y en especial de la supremacía de la Constitución (lo que se canaliza mediante el recurso de inconstitucionalidad). La experiencia parece demostrar que los *Länder* prefieren la vía del recurso de inconstitucionalidad (control abstracto) por su mayor flexibilidad procesal, incluso para reclamar una competencia (págs. 10-11). Por lo demás, ambos instrumentos, el recurso y el conflicto, en un Estado federal, confluyen en que un vicio de incompetencia equivale a inconstitucionalidad y ello lleva aneja la nulidad, a diferencia de lo que ocurre en nuestro Estado autonómico, donde el vicio citado no lleva aparejada la inconstitucionalidad-nulidad, sino la inaplicabilidad (pág. 12).

A continuación estudia Canosa el modelo regional italiano. Este parte del hecho de no reconocer a sus entes descentralizados el carácter de Estados. Esos entes (las regiones) gozan de autonomía política, pero su no estatalidad los sitúa en una posición de desigualdad, la cual tiene su traducción en el proceso constitucional en el que las regiones tienen una legitimidad procesal sumamente restringida. Las regiones, según la doctrina italiana, no son órganos constitucionales, sino simples «entes de relevancia constitucional». Al carecer de la impronta de órganos constitucionales, las Regiones no están llamadas a defender intereses generales. Para esto último sólo se hallan facultados los órganos constitucionales en función de sus características. A los entes autónomos sólo les corresponde la interpretación y defensa de sus particulares intereses, enmarcados territorialmente. Si, de un lado; los intereses generales son innumerables y resultan difícilmente determinables, de otro, los intereses particulares se identifican con el marco competencial fijado mediante Ley constitucional. De resultas de lo anterior se deriva una inferioridad de las regiones en la justicia constitucional, pues los órganos constitucionales legitimados pueden reclamar la protección de los intereses generales y precisan, ellos mismos, el alcance de éstos, mientras que las regiones sólo están habilitadas para exigir la protección de su propio ámbito de competencias. Traducido en términos hermenéuticos, significa que los órganos constitucionales interpretan la Constitución y pueden reclamar del Tribunal Constitucional la asunción de sus puntos de vista interpretativos, contribuyendo así a determinar el significado último de la Constitución. Por contra, las regiones sólo pueden llevar a cabo esa tarea en relación con las cláusulas relativas a la forma de Estado y a la distribución de competencias (pág. 16). El Tribunal Constitucional italiano ha desarrollado una doctrina cuya clave es similar al interés regional, único que puede invocar una región al interponer el recurso, con la defensa de una competencia (pág. 18). Las regiones italianas tienen dos vías para acudir al Tribunal Constitucional: el recurso de inconstitucional

y el conflicto de competencias. Se distinguen por el objeto de las mismas: en el caso del recurso se impugnan actos legislativos, y en el caso del conflicto, actos no legislativos (pág. 17).

Frente a los modelos alemán e italiano opone Canosa el que llama «anti-modelo» estadounidense. Este último se basa en el denominado «control difuso de la constitucionalidad». En Estados Unidos, el *judicial review* sirve como salvaguardia última del reparto de esferas de poder entre el *Federal Government* y los *States*. La obra del Tribunal Supremo en el campo de la descentralización ha sido muy significativa: en los primeros tiempos garantizó férreamente la independencia de los Estados frente al expansionismo del Gobierno Federal, aunque en épocas más recientes ha respaldado el ensanchamiento de las competencias federales. Para ello se ha servido de la técnica de los «poderes implícitos» aplicada en materia de comercio o en el desarrollo de los derechos fundamentales. Una interpretación extensiva de los límites constituidos por los poderes tasados en la Constitución a favor de la Unión y por el respeto debido a la esfera de actuación de los ciudadanos ha producido una minoración del papel de los Estados (págs. 23-24).

El ejercicio de la función judicial en los Estados Unidos se estructura en dos esferas independientes, pero relacionadas, a saber: el poder judicial de los Estados y el de la Unión. La Constitución de 1787 es sumamente parca y ambigua sobre este asunto, dejando un amplio margen de maniobrabilidad al legislador. Sólo se exige la presencia de un Tribunal Supremo, sin que esté clara la reserva de un ámbito indisponible a favor de ese Tribunal, lo que se ha traducido en una considerable reducción de la jurisdicción federal: Sin embargo, los habituales litigios entre Estados o entre un Estado y la Federación se resuelven definitivamente ante los tribunales federales (págs. 25-26).

La acción de los tribunales estadounidenses se encamina a la resolución de un asunto preciso, real, con litigantes que reclaman una pretensión *concreta*. No es su misión, por tanto, pronunciarse primariamente sobre un problema *abstracto*, intelectual, lo que sólo sucede si tal juicio es requerido para la aplicación de una norma al caso concreto. Esta es la mayor diferencia entre el proceder de los tribunales de Estados Unidos y los propios de los sistemas de justicia constitucional centralizada. En este contexto, la legitimación procesal de los Estados no difiere sustancialmente de la de los particulares: sólo quien invoca un interés directo en un asunto puede ser parte en el proceso. Los Estados carecen de legitimación para plantear litigios constitucionales abstractos (págs. 26-27). Esta tendencia hacia lo concreto puede tener una doble filiación: de un lado, conecta al Derecho anglosajón con el Derecho romano, y por otra, se explica por el espíritu empirista inglés que rehúye lo

abstracto en la medida de lo posible. No obstante, esa equiparación antedicha entre los Estados y los particulares, ese proceso de interés directo, presenta rasgos distintos en unos y otros, como consecuencia de su diversa naturaleza. El primer y directísimo interés estatal es el respeto del reparto de poderes recogido constitucionalmente en lo que atañe al Estado. El segundo posible interés puede consistir en la defensa del bienestar de sus ciudadanos, un bienestar o interés general preciso que la norma o el acto impugnado ponen en peligro. Por lo demás, frecuentemente la reclamación estatal no se formaliza directamente contra la Federación u otro Estado, sino contra un particular que se beneficia del acto o norma considerado irregular por el Estado recurrente (págs. 27-28).

La jurisdicción del Tribunal Supremo es de dos tipos: originaria y de revisión. La originaria puede serlo a su vez de dos clases: de un lado, la que es compartida con otros tribunales y de carácter discrecional, por cuanto el Supremo puede declinar su jurisdicción en beneficio de otros tribunales, y de otro lado, la que es obligatoria, que es la que afecta a la resolución de litigios entre Estados. La jurisdicción de revisión puede tener también dos formas: *on appeal* y *on certiorari*. En el primer supuesto, el Tribunal Supremo tiene en su mano mecanismos para declinar su jurisdicción. Estos mecanismos son: la calificación de un asunto como *political question*, la negación de la existencia de una controversia real y argumentación sobre la ausencia de una sustancial controversia constitucional. En el caso de la jurisdicción *on certiorari*, el Tribunal goza formalmente de la facultad de declinar su jurisdicción. Por tanto, existe una enorme discrecionalidad del Tribunal Supremo para apreciar la legitimación procesal estatal. Debe indicarse, por último, que otra diferencia entre el modelo estadounidense y el modelo europeo de justicia constitucional centralizada es que el Tribunal Supremo extiende su jurisdicción tanto al derecho como a los hechos (art. 3.2.2 de la Constitución) (págs. 29-31).

Tras el estudio de estos tres modelos analiza el autor la situación del problema en el Tribunal de Garantías Constitucionales, antecedente claro de nuestro Tribunal Constitucional. En la Constitución de 1931 está claro que las regiones autónomas no son órganos constitucionales y no tienen naturaleza de Estados federados, esto es, no tienen soberanía. El sistema de justicia consitucional de esta Ley fundamental es modélico, pero presenta algunas distorsiones. Así nos encontramos que el trato recibido por el Estado y las Regiones es idéntico en todo el Derecho procesal constitucional. En cuanto al recurso de inconstitucional, los órganos constitucionales del Estado y las Regiones tienen igual legitimación pasiva, ¡pero ninguno de ellos la tiene activa! Por lo que respecta al conflicto de competencia, en él no se realiza un control abstracto, sino concreto. Se distingue con nitidez entre los conflictos

legislativos y administrativos. En los conflictos legislativos se solicita la reafirmación del espacio de competencias propio y que la ley quede sin efecto en el territorio de la Región si es una ley estatal o sea anulada si es regional (págs. 33-38).

Tras todas estas premisas, Canosa Usera afronta el problema en nuestro actual ordenamiento constitucional. El punto de partida para ellos es, con arreglo del método por él propuesto, jurídico-constitucional. Ese punto de arranque no es otro que la indefinición constitucional de la forma de Estado. Esta indefinición tiene la virtud de permitir una paulatina acomodación a la realidad de nuestra separación vertical de poderes, pero ofrece el inconveniente de dificultar la apelación segura a la Constitución para cimentar tal separación. Lo que sí es claro es que en España existe una descentralización *política* (págs. 39-40). El segundo eje desde el que el autor contempla la cuestión lo constituye su afirmación sobre «el intrínseco carácter político de la jurisdicción constitucional que acompaña su primordial naturaleza jurisdiccional». Este carácter político se manifiesta, por una parte, porque su materia, la constitucional, es política, y en particular lo es el Derecho constitucional autonómico, y por otra, porque el proceso se inicia por una acción política cuando falla una negociación política, además de que la demanda la interpone un órgano político. Por ello «el Tribunal Constitucional desarrolla una vital función integradora de naturaleza básicamente política» y es árbitro en conflictos para garantizar la supremacía de la Constitución que se expresa en el correcto funcionamiento del sistema de distribución de competencias (págs. 41-42). Es este enfoque una de las aportaciones más valiosas y más logradas de la obra de Canosa porque su virtualidad explicativa y comprensiva es enorme.

En nuestro sistema, la cualificación de las CC. AA. es obviamente distinta de la del Estado e inferior a ésta. Ahora bien, los entes autonómicos poseen una relevancia constitucional que, aunque no sea asimilable a la de los órganos constitucionales, es suficiente para justificar su acceso al Tribunal Constitucional (pág. 44). La legitimación autonómica sirve a las CC. AA. para acudir a la vía jurisdiccional, en defecto de otras, si no pueden desarrollar con libertad las funciones que la Constitución les encomienda. La averiguación de esas funciones permite descubrir el sentido de la legitimación. Esas funciones son, en primer lugar, la gestión de los intereses particulares de la Comunidad; en segundo lugar, el cumplimiento de un objetivo de interés común cual el buen funcionamiento del sistema de distribución de competencias, y en tercer lugar, la colaboración en la adopción de decisiones comunes. En este último caso se encuentran las facultades autonómicas para intervenir en el procedimiento legislativo (iniciativa legislativa y presencia en el Senado),

para promover una reforma de la Constitución, además de otras participaciones menores. Esto significa que las CC. AA. no se limitan a la estricta defensa de sus intereses particulares, sino que también intervienen en la defensa de intereses generales, si bien su idoneidad para interpretar y tutelar estos últimos es menor que la del Estado (págs. 55-56).

La Constitución ha tomado varias decisiones fundamentales: una de ellas instaura el Estado autonómico en el que se permite una gestión autónoma de naturaleza política; otra regula la presencia de las CC. AA. en la vida del Estado, lo que las habilita para interpretar y gestionar intereses comunes, y una tercera faculta a las CC. AA. a acudir al Tribunal Constitucional, lo que, congruentemente, debería permitir la defensa jurisdiccional por las CC. AA. de intereses particulares, pero también generales (pág. 56). A través de la legitimación procesal autonómica se cumplen dos funciones constitucionales esenciales: la de control y la de participación. La primera supone que las CC. AA., al impugnar actos de otras CC. AA. o del Estado, realizan mediamente un control sobre la actividad de esas instituciones. Aun cuando la Comunidad Autónoma pretendiese procesalmente un interés concreto, indirectamente pone en marcha mecanismos de control interorgánico. Este control no se produciría si no se abriese el procedimiento. La segunda actividad, la de participación, se produce de manera negativa cuando las CC. AA. acusan al Estado de invadir sus competencias. Si la sentencia es favorable, el Estado quedaría obligado a modificar su decisión anterior. Por lo demás, aquí las CC. AA. participan en la defensa de ese interés jurídico supremo que es la supremacía constitucional (págs. 58-59).

La legitimación autonómica se canaliza a través de dos vías principalmente, la del recurso y la del conflicto. El recurso de inconstitucionalidad puede tener una doble dirección: puede ser promovido por una C. A. frente a una norma estatal o por el Estado frente a una norma autonómica. El primero tiene por efecto la inaplicación de la norma estatal en el territorio de la C. A. recurrente, pues no se prejuzga su relación con el ordenamiento de otras CC. AA. Esto se debe a que en nuestro Estado autonómico no existe un ámbito material en exclusiva reservado para las CC. AA., lo que sí ocurre en el Estado federal, y, por tanto, la ley estatal que incida en materias de competencia autonómica no es nula, sino que cede en su aplicación frente a la norma regional en el espacio territorial de ésta en virtud del principio de supletoriedad. El recurso interpuesto por el Estado frente a una norma autonómica, por contra, tiene como consecuencia la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la norma autonómica (págs. 50-51).

La regulación constitucional de la legitimación autonómica se encuentra en el artículo 162.1.a) CE, que, como observa Canosa, no introduce diferen-

cias de calidad en la legitimación de ninguno de los sujetos que mencioná, entre los que se encuentran «los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas», sin que pueda pensarse, dice Canosa, que tal precepto «habilita al legislador para introducir apreciaciones reductoras». La afirmación que atribuye la legitimación «en su caso» a las Asambleas de las CC. AA. cree Canosa que habría que relacionarla con la institucionalización o no de Asambleas en cada una de las CC. AA., puesto que su existencia sólo se prevé forzosamente en el artículo 152 CE para las autonomías de la vía del artículo 151 CE (págs. 60-61).

El desarrollo legislativo del artículo 162.1.a) CE, operado por el artículo 32 LOTC, restringe el alcance del precepto constitucional, pues se otorga legitimación a los Ejecutivos y Legislativos de las CC. AA. sólo cuando un acto o disposición con fuerza de ley del Estado «pueda afectar» al «ámbito de autonomía» de las CC. AA. La LOTC restringe así lo dispuesto por la CE en dos sentidos: de un lado, niega legitimación a una C. A. para recurrir contra un acto o disposición con fuerza de ley de otra C. A.; de otro, se concede legitimación sólo cuando la norma estatal afecte al ámbito de autonomía de la C. A. (págs. 61-62). Se produce así una curiosa aproximación del tratamiento procesal de la legitimación activa de las CC. AA. al que reciben las personas físicas o jurídicas cuya eventual participación en el proceso de amparo sólo puede realizarse frente a actos de los poderes públicos, pero no de particulares, y en defensa de un «interés legítimo» (pág. 63). La génesis del artículo 32.2 LOTC, que no contempla la posible colaboración de las CC. AA. en la defensa de los intereses nacionales, contó con el apoyo de las minorías nacionalistas y con la oposición de los partidos nacionales, excepto UCD (pág. 64).

El TC ha debido enfrentarse en numerosas ocasiones con casos en los que este precepto estaba en juego. Canosa estudia detenidamente la jurisprudencia constitucional al respecto. Su primer pronunciamiento al respecto fue polémico: lo constituye la STC 25/1981. La mayoría en aquella decisión consideró que el artículo 162.1.a) CE necesitaba, dada su generalidad, una concentración, la cual se apoderó mediante el artículo 32.2 LOTC, que restringe la legitimidad autonómica a la defensa del «ámbito propio de autonomía». Ese «ámbito propio» para dicha sentencia se identifica con las competencias cuya titularidad y ejercicio correspondan al ente autónomo. La mayoría, por tanto, se acercaba al modelo italiano o regional de legitimación. La minoría, sin embargo, formuló un voto particular en el que se inclinó por una interpretación amplia del artículo 162.1.a) CE, forzando una interpretación restrictiva del artículo 32.2 LOTC. Este sector defendió que las CC. AA. están legitimadas

para interponer recurso de inconstitucionalidad en defensa «del más alto interés: la primacía de la Constitución». Dicha interpretación, como señala Canosa, encaja con la finalidad esencial del control de constitucionalidad, que es la depuración del ordenamiento jurídico. Por ello la minoría sostuvo que ese «ámbito propio de autonomía» debe interpretarse en sentido amplio, no reducido a la suma de competencias de la C. A., sino comprensivo de la defensa de intereses políticos específicos (arts. 87.2, 166, 69.5, 131.2 CE), que son auténticos intereses generales gestionados por las CC. AA. cuando desarrollan funciones constitucionales. Esta línea respalda el modelo alemán o federal de legitimación.

A partir de la STC 25/1981 se produce un movimiento progresivo, aunque no rectilíneo, hacia una interpretación de los dos preceptos en juego que ampliara la legitimación autonómica. Esa evolución jurisprudencial está exhaustivamente estudiada por Canosa Usera (págs. 65 y sigs.). Un momento culminante de esa evolución lo representa la STC 199/1987, que desautoriza expresamente lo dicho en la STC 25/1981. Ambas sentencias tienen un objeto similar: se trata de recursos de inconstitucionalidad contra legislaciones antiterroristas del Estado presentados por Parlamentos autonómicos. En 1981 el problema del terrorismo era *políticamente muy delicado*, por lo que, ante un posible reproche al TC de falta de colaboración en la política antiterrorista, el TC eludió un pronunciamiento sobre el fondo de esa legislación (con ciertos visos de inconstitucionalidad) escudándose en una interpretación formalista del artículo 32.2 LOTC. En 1987, sin embargo, la posición del Estado frente al terrorismo había mejorado bastante, por lo que la receptividad de la sociedad española a una decisión del TC parcialmente crítica de la legislación antiterrorista había aumentado. Aun así, el Tribunal esperó más de dos años, desde la presentación del recurso, para publicar su decisión en espera de circunstancias *políticas* favorables. Es decir, como muestra Canosa, el Tribunal valora la *oportunidad política* de sus decisiones y no sólo se atiene a los datos *jurídicos* (págs. 72-73). Esta demostración de la importancia de los factores políticos en las decisiones del TC es una de las más valiosas aportaciones de Canosa.

En la STC 199/1987 se presenta ya una doctrina sobre el problema de la legitimación autonómica bastante formada, pese a que la desacertada construcción técnica del asunto por el Derecho positivo determine ciertas incoherencias. En primer lugar se afirma que hay una presunción de legitimación a favor de las CC. AA. *ex* artículo 162.1.a) CE, sin que el artículo 32.2 LOTC pueda producir una reducción de la legitimación autonómica. En segundo lugar, y a la vista del artículo 32.2 LOTC, se advierte que las competencias autonómicas son sólo un punto de conexión entre el interés de la C. A. y la

acción que se intenta, lo que significa que existe legitimación cuando la C. A. posee competencias en la materia que regula la norma estatal impugnada, aunque sean de distinta naturaleza. En tercer lugar, el TC afirma que la finalidad del recurso de inconstitucionalidad es la depuración objetiva del ordenamiento jurídico y no la reivindicación de una competencia violada. Sin embargo, a falta de una previsión procesal constitucional para los conflictos legislativos de competencias, el TC incluye también entre las finalidades del recurso la defensa de la competencia propia de la C. A. en la materia. A pesar de todo esto nunca proclama el TC que las CC. AA. pueden colaborar en la promoción de intereses generales, si bien implícitamente se deduce de la sentencia. Finalmente, en cuarto lugar, el TC considera que la legitimación autonómica depende del grado de descentralización existente, es decir, del volumen de competencias que asuman las CC. AA. Canosa opina, sin embargo, con buen criterio, que supeditar la interpretación de un proceso tan significativo como el artículo 32.2 LOTC al desarrollo del sistema de distribución competencial en cada momento significa pecar de coyunturalismo (págs. 73-76). En sus últimas sentencias (SSTC 56/1990, 62/1990, 133/1990 y 28/1991), no sin vacilaciones, se consolida la tendencia favorable a ampliar la legitimación autonómica para todos los asuntos que afecten «al conjunto de competencias, facultades y también a las garantías» que preservan la autonomía (págs. 77-79).

Como observa Canosa, la jurisprudencia de nuestro TC ha configurado un modelo nuevo, el modelo autonómico, distinto a los modelos federal y regional de legitimación, en el cual se permite que las CC. AA. defiendan el interés general de la primacía de la Constitución ayudando a la depuración objetiva del ordenamiento, pero a la vez se restringe el número de supuestos en que puedan iniciar el recurso, conectando ese interés general con los intereses particulares materializados en el «ámbito propio de autonomía». El modelo elaborado por el TC está determinado por la presencia del artículo 32.2 LOTC, precepto que, según Canosa, no encaja en el artículo 162.1.a) CE porque reduce impropiaamente la fuerza normativa de este último. Canosa no llegó a afirmar la «inconstitucionalidad» del artículo 32.2 LOTC, sino su mera «irregularidad». En cualquier caso, el autor declara que la interpretación del precepto constitucional en la STC 25/1981 parece inconstitucional, pero las posteriores interpretaciones del precepto sí serían conformes con la Constitución (págs. 85-86).

El último problema que plantea el autor respecto a los recursos de inconstitucionalidad es el de la legitimación pasiva de los mismos. A su juicio, la LOTC no prevé los recursos de una C. A. contra normas con fuerza de ley de otra C. A., operando así una restricción sobre lo previsto en el artículo

162.1.a) LOTC. Esos recursos sólo son posibles *ex artículo 67 LOTC* como resultado incidental de un conflicto generado por un acto dictado al amparo de una ley cuya presunta inconstitucionalidad decida libremente examinar el TC (págs. 86-87).

Por lo que hace a la legitimación autonómica en los conflictos, se señala que la Constitución no contiene una regulación explícita sobre este asunto, defiriendo el legislador el problema. En los conflictos no hay un control abstracto, sino concreto, pues se trata de reafirmar la atribución de una competencia concreta que en una controversia concreta ha sido objeto de un despojamiento de su titularidad o de un entorpecimiento de su ejercicio. En los conflictos, el Estado no necesita invocar competencias a él atribuidas para estar legitimado y su demanda produce la suspensión automática del acto impugnado (arts. 161.2 CE y 64.2 LOTC); las CC. AA., por contra, sí necesitan invocar tales competencias, produciéndose la suspensión del acto impugnado sólo a ruego de la C. A. demandante, invocando «perjuicios de imposible o difícil reparación» (art. 64.3 LOTC). Por parte del Estado sólo el Gobierno está legitimado para interponer el conflicto, y por parte de las CC. AA. también, aunque algunos Estatutos de Autonomía presentan la particularidad de que el Parlamento puede instar al Ejecutivo a interponer ese conflicto. Estas regulaciones, según Canosa, son perfectamente compatibles con la LOTC, pues simplemente regulan el proceso político interno que desemboca en la decisión de plantear el conflicto (págs. 89-90).

La obra se cierra con el análisis de los conflictos negativos de competencias en los que las CC. AA. carecen de legitimación activa y sólo la tienen pasiva. La LOTC legitima activamente a las personas físicas o jurídicas, afectadas por la omisión administrativa del Estado o de las CC. AA. (arts. 68-69 LOTC). La naturaleza de estos conflictos es de carácter administrativo en los supuestos planteados por particulares, aunque en el conflicto planteado por el Estado el asunto no está claro. Canosa considera que, aunque no hay una exclusión expresa de los posibles conflictos negativos de cariz legislativo, tácitamente se rechaza la posibilidad de que se resuelvan judicialmente las controversias originadas por la inhibición legislativa. La LOTC, opina Canosa, ni ha querido ampliar las facultades estatales *ex artículo 155 CE* para exigir ante el Tribunal una actividad legislativa autonómica ni autorizar a las CC. AA. para exigir jurisdiccionalmente acciones legislativas del Estado. El conflicto negativo sería, por tanto, no un desarrollo, sino un complemento del artículo 155 CE, y tampoco sería la vía para resolver la cuestión del control de las omisiones legislativas (págs. 90-92).

El autor concluye esta obra afirmando que las contradicciones e irregularidades que presenta la ordenación jurídica de la justicia constitucional con

relación a las CC. AA. se explican a la luz de la indefinición constituyente respecto a la forma de Estado (pág. 93). El juicio de Canosa sobre la LOTC es muy duro: limita indebidamente las precripciones constitucionales, confunde el recurso con el conflicto y desnaturaliza el control de constitucionalidad. La solución puede venir, para Canosa, en incidir en la línea federalizante que inspira la Constitución y que no se refleja en la LOTC (pág. 96).

En definitiva, el profesor Canosa en esta obra consigue su objetivo de demostrar que las cuestiones de Derecho procesal constitucional tienen su marco explicativo no en el Derecho procesal, sino más bien en el constitucional, y que este Derecho, y dentro de él la actividad de la jurisdicción constitucional, no está libre de elementos políticos que, aunque no sean omnipresentes, aparecen en los momentos decisivos.

Carlos Ruiz Miguel