

# *Estado punitivo y derechos constitucionales: pasado y presente*

*Sebastián Martín*

Universidad de Sevilla  
sebasmartin@us.es

*Resumen:* Reformas como la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, el nuevo Código Penal o la próxima Ley de Seguridad Nacional despiertan en España, al calor del dismantelamiento del Estado constitucional, la infausta tradición del punitivismo, empleado con preferencia contra la disidencia política.

*Palabras clave:* seguridad ciudadana, derechos constitucionales, garantías jurídicas, orden público, historia del Estado.

*Abstract:* The current dismantling of the constitutional state in Spain includes legal reforms like the new penal code, the Law on the Protection of Citizenship's Security and the soon-to-be enacted National Security Act. They exemplify Spain's disgraceful punitive tradition of repressing political dissent.

*Keywords:* citizen security, constitutional rights, legal guarantees, public order, history of the state.

## **Introducción**

El pasado 31 de marzo de 2015, el *Boletín Oficial del Estado* publicaba la nueva Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana (LOPSC). Se trata de una intervención normativa en el flanco más delicado de una democracia constitucional, justo el que sacrifica derechos y libertades en aras de proteger la «tranqui-

lidad» pública. Pero la disyuntiva entre los derechos y la seguridad queda, al parecer, resuelta en la presente ley: según anuncia su mismo preámbulo, no cabe siquiera tal tensión, pues la seguridad es «un instrumento al servicio de la garantía de derechos y libertades y no un fin en sí mismo».

En un giro habitual en el lenguaje legislativo autoritario, la LOPSC restaura la vieja concepción del «orden público» utilizando el léxico actual, socialmente legitimado, de los derechos constitucionales. Según indica desde su arranque, la propia «seguridad ciudadana» significa no más que garantizar «que los derechos y libertades» reconocidos por la Constitución «puedan ser ejercidos libremente por la ciudadanía». Se huye así de «definiciones genéricas», como la antigua moral pública, a fin de evitar «una intervención expansiva sobre los ciudadanos en virtud de peligros indefinidos». Se quiere con ello conjurar también la siempre autoritaria «discrecionalidad administrativa». Con la ley, a tenor de lo que expone su preámbulo, se desea, en consecuencia, regular de modo taxativo la «injerencia estrictamente indispensable en los [derechos] para garantizar su seguridad», lo cual exige, según se reconoce, atenerse a los principios de «legalidad», «proporcionalidad» y de «transparencia».

Si un jurista extranjero, con los solos medios de la interpretación literal de las normas, examinase en sus propósitos la vigente LOPSC, concluiría que se trata de una expresión normativa del Estado constitucional, donde priman los derechos sobre el ejercicio arbitrario de los poderes públicos y en el que, a través de reglas limitativas y taxativas, se persigue reducir al mínimo su discrecionalidad. No obstante, a poco que alzase la mirada e interpretase sus contenidos, los inscribiese en el contexto de las últimas reformas legales en materia punitiva y los pusiese en relación con la vida civil del país en el último quinquenio no podría sino convencerse de que, bajo la piel del cordero constitucional, se encuentra la vieja «bestia sin bozal»<sup>1</sup>.

Es esta perspectiva de contextualización la que va a guiar el presente ensayo de síntesis. Se va a procurar su realización en dos movimientos: primero, en sentido diacrónico, señalando como proble-

---

<sup>1</sup> Jaime ASENS y Gerardo PISARELLO: *La bestia sin bozal. En defensa del derecho a la protesta*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2014.

mática sustancial del accidentado proceso de estatalización español justamente la introducida por la dialéctica entre la seguridad y las libertades constitucionales; y, segundo, en sentido sincrónico, insertando el actual viraje represivo que se observa en las sociedades europeas con un proceso más general de desmontaje deliberado del Estado constitucional. Si, en buena medida, la democracia en vigor nos había permitido conjurar algunos de nuestros demonios, veremos, sin embargo, cómo nuestros mal sepultados antecedentes pueden estar intensificando la regresión autoritaria que padece Europa.

### La comunidad católico-liberal y sus enemigos

Desde el inicio, la construcción del Estado liberal español se realiza sobre unas bases culturales de acusada intransigencia, expresión, en el terreno narrativo, de su complejión política oligárquica. A partir, como mucho, de la década de los 1850, las elites políticas que conducen el proceso de estatalización cuentan con un proyecto de país coagulado en torno a una idea romántica de la nación y una noción excluyente de la religión. Las representaciones conducentes a la articulación de una sociedad política uniforme, que había de servir de base popular al nuevo Estado administrativo centralista, se formulaban ya con las narrativas de la nación católica española. Y no es que no circularan más imaginarios acerca de nuestra identidad colectiva; existían corrientes minoritarias y subalternas de condición democrática, liberal, pluralista y hasta premoderna que postulaban versiones bien diferentes<sup>2</sup>. Sin embargo, lo peculiar del proceso de construcción del Estado en España fue que las elites que lo dirigieron y los aparatos que lo efectuaron se consolidaron muy pronto como un bloque de poder marcado por una intensa homogeneidad cultural e ideológica.

Es esta clave la que dota de una ostensible continuidad a nuestra historia estatal. Se trata de un enfoque conocido, que ya suma

---

<sup>2</sup> Sobre el relato oficial, y las narrativas nacionales minoritarias tanto políticas como religiosas, véase José ÁLVAREZ JUNCO y Gregorio DE LA FUENTE: «La evolución del relato histórico», en José ÁLVAREZ JUNCO (coord.): *Las historias de España. Visiones del pasado y construcción de identidad*, Barcelona, Crítica-Marcial Pons, 2013, pp. 233-283.

sus años, pero no por eso, ni por su interesada postergación, menos valioso. Contra la lectura de nuestra historia político-constitucional como una suerte de sucesión de oscilaciones banderizas, que repararía culpas eximiendo responsabilidades, muy pronto se señaló que el «Estado español contemporáneo» había sido «forjado por una oligarquía cerrada y sumamente impermeable» refractaria a toda apertura democrática. Esta dirección política, exclusiva y excluyente, ejercida por una «minoría ínfima y cerrada», gozó de una continuidad esencial entre el «periodo moderado» y la Restauración, abarcando incluso el propio tramo franquista. Desde esta perspectiva, sólo la Segunda República habría intentado romper con esta «rigidez», y la dictadura de Franco, vista tanto en sus fundamentos culturales como en su lado político-administrativo, no habría hecho sino «llevar a sus últimas consecuencias autoritarias, burocráticas, centralistas y, en definitiva, antidemocráticas, los principios que ha[bían] configurado la formación de los aparatos y las instituciones que constituyen el Estado español contemporáneo»<sup>3</sup>.

Esta dominación oligárquica, replegada y continua tuvo consecuencias. La comunidad popular imaginada por la dirigencia oficial era tan estrecha como su propia composición. Uno de sus elementos principales lo proporcionaba una versión inflexible del catolicismo apostólico romano, que, a partir del Concordato de 1851, se convertiría en la cultura pública oficial, amparada por los dispositivos institucionales de difusión ideológica y de represión de la disidencia con que ya contaba el Estado español. El país se adentraba así en plena modernidad confirmando la rotunda identificación entre nación y religión católica; la nación, más que asociación política de ciudadanos iguales ante la ley común, continuaba conservando los atributos de una comunidad de creyentes<sup>4</sup>.

Junto a este elemento, otro más serviría de catalizador de la identidad colectiva querida por la elite dirigente. Procedía en esta ocasión de la revolución liberal: la centralidad de la propiedad privada individualista y de la familia patriarcal, ambos concebidos

---

<sup>3</sup> Jordi SOLÉ TURA y Eliseo AJA: *Constituciones y periodos constituyentes en España, 1808-1936*, Madrid, Siglo XXI, 1977, pp. 3-4, 124-125, 140 y 142.

<sup>4</sup> Gregorio ALONSO: *La nación en capilla. Ciudadanía católica y cuestión religiosa en España (1793-1874)*, Granada, Comares, 2014, epígrafe 5.2, «La cristalización de la ciudadanía católica».

como principios naturales de la cohesión social. Y sobre esta comunidad católica en lo cultural y liberal en lo económico-material se alzaba, como su clave de bóveda, la propia monarquía, garantía de unidad y de representación política exterior.

La sociedad burguesa española quedó de este modo cristalizada como comunidad monárquica «católico-liberal». En un típico caso de inversión de planos, la configuración estatal se presentaba a sí misma como institucionalización de esta identidad nacional profunda, cuando, en realidad, eran los aparatos culturales y disciplinantes del Estado los que se concentraban en fabricar y reproducir esa «constitución histórica». La visión de los derechos que en ella regía sólo podía ser jerárquica y elitista: en el epicentro se colocaban unos derechos individuales asimilados a la propiedad y a la libertad comercial; los derechos políticos, del sufragio a la asociación, eran concebidos como «medios de ejecución» de los derechos civiles: se votaba, y se contaba con representantes, para defender mejor la propiedad, de ahí, por ejemplo, las exclusiones necesarias en el sufragio<sup>5</sup>. Libertades como la religiosa no podían menos que permanecer proscritas. Y sólo la libertad de prensa, en la medida en que servía de canal de expresión del estrato propietario, institucionalmente activo, contaba con márgenes de permisión, continuamente puestos en entredicho por constituir también uno de los vehículos de manifestación de la disidencia y de contestación al régimen vigente.

Con semejante noción de los derechos, y con la constante preocupación de aquilatar un Estado que institucionalizaba pulsiones minoritarias, el balance entre libertades y seguridad arrojaba un claro saldo favorable para esta última. La trama social definida por la propiedad, la religión católica, la familia patriarcal y el cierre monárquico, con los valores morales que la circundaban, constituía, de hecho, lo que oficialmente se denominaba el «orden público». Y a su preservación y reproducción respondían tanto el derecho como los aparatos de poder del Estado liberal.

El acusado carácter integrista de la representación colectiva oficial se debía, por motivos culturales, a su esencialidad religiosa y,

---

<sup>5</sup> Tal era el juicio, paradigmático, del publicista oficial del momento, Manuel Colmeiro, véase Sebastián MARTÍN: «Liberalismo e historia en el derecho político. Semblanza de Manuel Colmeiro y Penido (1818-1894)», *Teoría y realidad constitucional*, 31 (2013), pp. 637-668, esp. p. 659.

por razones políticas, a ser exteriorización de una fracción social, materialmente poderosa, pero políticamente minoritaria. Se aprecia con ello cómo en la definición de la colectividad nacional no entraron más que pocas, y muy afines, cosmovisiones; de este proceso de construcción simbólica del pueblo español quedaron expulsadas numerosas y muy variopintas sensibilidades que interpretaban y vivían lo nacional, lo religioso y lo político-económico de forma bien distinta. La representación de la comunidad protegida por las instituciones no fue, en ningún caso, expresión de un mínimo denominador común; no pudo haber, por consiguiente, un extendido, acendrado y transversal sentimiento de pertenencia a la misma. Una de las consecuencias de esta circunstancia es que las lecturas disidentes, salvando los paréntesis republicanos, hubieron de organizarse y discurrir a las afueras del, y con frecuencia en oposición al, propio Estado. Esto supuso, por un lado, que el proceso de estatalización resultase notoriamente incompleto, existiendo grandes porciones de población para las que el derecho y las instituciones estatales, de la ley a la justicia, resultaban invasivas injerencias heterónomas, con las que no existía el menor vínculo de identificación, sólo de difidencia, rechazo o confrontación. E implicó, por otro, que desde los aparatos del Estado se contemplase, a estos reductos populares tradicionales y a las nuevas organizaciones sociales vinculadas muchas veces al mundo del trabajo, como potenciales factores de perturbación del orden público o, en el peor de los casos, como enemigos declarados de la comunidad nacional.

En efecto, desde la fundación del Estado liberal en España, y a causa de las particularidades religiosas y oligárquicas señaladas, se dieron todos los elementos para que la disidencia fuese jurídica y políticamente tratada con los patrones de la enemistad<sup>6</sup>. El integrismo religioso que daba sustento cultural al dominio oligárquico podía degenerar con facilidad en intolerancia y odio político contra el diferente. Es más, la constitución de la nación como una comunidad de cristianos en plena modernidad no podía suponer ya, como en un viaje imposible al pasado, la restauración de una comunidad

---

<sup>6</sup> Enemistad referida al «enemigo público», que contradice con su acción la presunta esencia de la colectividad. Carl SCHMITT: *El concepto de lo político* (1932), Madrid, Alianza Editorial, 2002, pp. 58-59, y Gunther JAKOBS: *Derecho penal del enemigo*, Madrid, Tecnos, 2006.

abierta de vida, sino la «esencialización» de un modo particularista de existencia<sup>7</sup>, necesariamente definido hacia el exterior por la asimilación o la exclusión del disidente.

Por su parte, el costado liberal del individualismo propietario reproducía todas las paradojas de la modernidad jurídica. Ausente ya la referencia fundadora a lo «común», el derecho servía como mecanismo de aseguración de una determinada división de la propiedad, de lo «tuyo» y lo «mío». La salvaguarda de lo «propio», de lo «privado», constituía el propio objeto del derecho público. El interés del Estado y el individual se confundían. Lo singular es que esta necesidad de salvaguardar institucionalmente lo propio obligaba a «dejarse apropiar por la colectividad destinada» a proporcionar dicha defensa<sup>8</sup>. El individualismo retórico se resolvía así en una alienación del sujeto en favor de la protección de un orden público objetivo; la apariencia individualista degeneraba con facilidad en la necesidad de defender la sociedad, con medios excepcionales, frente a sus enemigos. Por eso no era infrecuente que la falta de vínculo comunitario en la sociedad del *self-interest*, la competencia y la nuda autoconservación fuese compensada por la figura del «enemigo común».

Lo peculiar de la que denomino «comunidad católico-liberal» no eran sólo sus aspectos por separado, sino la aparición conjunta de ambos y su síntesis en una teología política. La legitimación del orden privado, más que en esquemas economicistas, venía proporcionada por categorías teológicas. Salvaguardarlo frente al enemigo no era oponerse a simples infracciones legales que contrariaban un orden contingente de poder, sino proteger el propio orden providencial. En la combinación sintética de ambas dimensiones se encontraba ya grabada la predisposición a aceptar la llegada de un enviado de Dios para acabar con el caos provocado por los enemigos y restaurar el orden nacional, religioso y económico.

Oligarquía, catolicismo y propiedad, ensamblados por el trono: con estos mimbres, la disidencia política solía aparecer como un riesgo de enmienda a la totalidad de un modo comunitario de vida.

---

<sup>7</sup> Roberto ESPOSITO: «Communitas», *Origen y destino de la comunidad*, Buenos Aires, Amorrortu, 2007, pp. 44-45.

<sup>8</sup> Roberto ESPOSITO: «Immunitas», *Protección y negación de la vida*, Buenos Aires, Amorrortu, 2005, p. 42.

Por eso el radio de adversarios fue tan extenso. Y con facilidad se les colgaba la tacha de la enemistad, lo que permitía que su persecución no se atuviese a las limitaciones de la ley penal común y se rigiese más bien por las directrices de la guerra<sup>9</sup>. Se les negaban así los derechos de ciudadanía. Más allá del margen permitido de contestación se encontraban los sectores reformistas, que desarrollaban sus actividades principalmente en el ámbito de la opinión pública, abogando por una república democrática. En este terreno se desenvolvían con preferencia otros actores que imaginaban un modo diferente, nada centralista ni monolítico, de articulación nacional. Dentro de este área se encontraban también los revolucionarios que planeaban, en primer término, las conquistas de las instituciones para promover desde ellas las transformaciones conducentes a una sociedad igualitaria. Rechazando todo compromiso institucional, y optando por la construcción de una intra-sociedad alternativa, que remplazase el plexo de producción e intercambios del capitalismo y los cauces de adoctrinamiento del catolicismo, se situaban los enemigos más constantemente combatidos, de los anarquistas en el cambio de siglo a los sindicalistas y anarcosindicalistas después, hasta desembocar en los bolcheviques y comunistas ya en el siglo xx. E igualmente resultaban proscritos quienes, con su conducta, impugnaban los valores católico-liberales dominantes, de homosexuales y prostitutas a jugadores, alcohólicos, mendigos, ociosos sin recursos y enfermos mentales.

Este perímetro de la enemistad se caracterizaba, aparte de por la estigmatización y exclusión de quienes lo poblaban, por la puesta en práctica de mecanismos represivos sin garantías. Las torturas y las ejecuciones extrajudiciales fueron algo más que ocasionales. El castigo se administraba por las instancias gubernativas, con gran margen de discrecionalidad, usando dispositivos para combatir la marginalidad, como los arrestos quincenales sustitutorios del pago de multas. Contra el anarquismo se recurrió en varias ocasiones (1894 o 1896) a una legislación especial de terminología deliberadamente imprecisa que endurecía penas, empleaba la jurisdicción militar, apremiaba procesos en detrimento de la defensa y adelantaba sensiblemente la barrera de punibilidad, equiparando al grado

---

<sup>9</sup> Examino todos los casos en «Criminalidad política y peligrosidad social en la España contemporánea», *Quaderni Fiorentini*, 38 (2009), pp. 861-951.



de autoría los de conspiración y provocación. Se restringió legalmente el uso de los derechos de reunión y asociación y la libertad de expresión, precisamente con el fin de salvaguardar con medidas de excepción, como la Ley de Jurisdicciones (1906), el carácter incólume de las instituciones patrias, de la Monarquía y la Iglesia al Ejército que las protegía. Por último, y en términos generales, se declararon con frecuencia estados de excepción, primero de forma territorial y jurídicamente desordenada<sup>10</sup>, después, a partir de la Ley de Orden Público de 1870, con una protocolización del ejercicio del poder que no impidió ni la abundancia de estados excepcionales ni la intervención en numerosas ocasiones del ejército como principal garante del orden público interior<sup>11</sup>. Tan estructural y relevante resultaron estas situaciones en la historia política española que su comprensión como paréntesis transitorios resulta del todo insuficiente; compusieron más bien, con su propósito ejemplarizante de prevenir por la violencia todo cambio violento, una ruda forma de gobernación.

Siendo la dominación oligárquica, el predominio cultural católico, la prevalencia de la propiedad y el cierre monárquico unas claves constantes de nuestra historia estatal, las lógicas punitivas de la enemistad que las acompañaban contaron asimismo con una ostensible continuidad. La excepción republicana fue sólo relativa a estos efectos. Al ensanchar el campo de la participación, el perímetro del enemigo político se redujo en proporción. Y al diseñar cauces para que las variadas sensibilidades no vinculadas al viejo mundo clerical y monárquico contribuyesen a la dirección del Estado, intentó trasladar el pluralismo político real al terreno institucional. Hubo, sin embargo, poderosos sectores contestatarios que rehusaron la incorporación. Pero, sobre todo, se dio una sensible disonancia entre los fines de integración democrática previstos por el derecho republicano y los medios administrativos con que se contaba para lograrlos, la mayoría de los cuales procedía, no solo nomi-

---

<sup>10</sup> Pedro CRUZ VILLALÓN: *El estado de sitio y la Constitución. La constitucionalización de la protección extraordinaria del Estado*, Madrid, CEC, 1980, pp. 342-365.

<sup>11</sup> Pueden consultarse al respecto Manuel BALLBÉ: *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Madrid, Alianza Editorial, 1983, y Eduardo GONZÁLEZ CALLEJA: *La razón de la fuerza. Orden público, subversión y violencia política en la España de la Restauración (1875-1917)*, Madrid, CSIC, 1998.

nal, sino también culturalmente, de la dictadura. Por eso, a ras de suelo, la salvaguarda del orden público, pese a lo que proclamaba la legislación, ya sensible a la causa constitucional, continuaba verificándose con el empleo de una represión embrutecida muchas veces dirigida contra el ejercicio de derechos reconocidos por la propia Constitución<sup>12</sup>.

Desde esta perspectiva, la sublevación militar del 18 de julio, la justificación cultural de la «Cruzada» y la durísima represión coetánea y ulterior a la guerra no se salieron del rail trazado desde decenios atrás. El isomorfismo de los enemigos delataba que el propio golpe se concibió como una suerte de «solución final», un escarmiento definitivo que por fin depurase la comunidad nacional de los sujetos que la perturbaban desde hacía décadas, ya fuese mediante su exterminio, su neutralización política o su asimilación identitaria. Que el corpus doctrinal que acompañó la destrucción de la República y su sustitución por la dictadura respondiese, en uno de sus flancos, al patrón teológico-político, con la presencia de un caudillo de designación providencial con la misión de salvar a la nación, suponía, de hecho, la actualización de un dispositivo latente en las tradicionales narrativas hegemónicas. La continuidad persistió bajo el Franquismo, de forma muy evidente en sus primeros compases, con toda la legislación penal especial sobre «seguridad del Estado». La ulterior reducción de la intensidad represora no fue negación, sino efecto directo de la represión anterior y de la mudanza internacional. Dominación oligárquica, identidad nacional excluyente, fanatismo religioso en las instancias oficiales y garantía de la forma monárquica fueron así elementos persistentes que siguieron alimentando el tratamiento represivo de la disidencia.

Todavía en agosto de 1975, con un decreto-ley para la «prevención del terrorismo», se proponía el Gobierno introducir «defensas jurídicas» en el cuerpo del Estado para combatir una «epidemia antisocial» con medidas «de emergencia». Y ese estado de excepción, que suspendía la ley común agravando penas y retirando ga-

---

<sup>12</sup> Eduardo GONZÁLEZ CALLEJA: *En nombre de la autoridad. La defensa del orden público durante la Segunda República española*, Granada, Comares, 2014, e íd.: *Cifras cruentas. Las víctimas mortales de la violencia sociopolítica en la Segunda República española*, Granada, Comares, 2015, con saldo criminal favorable a las fuerzas de seguridad, poniendo la mayor parte de las víctimas las clases populares.

rantías procesales —aunque prometía la «mínima perturbación» de las mismas—, aún afectaba a los miembros de las «organizaciones comunistas, anarquistas, separatistas» y demás ya ilegalizadas por la explícitamente invocada Ley de 9 de febrero de 1939. De la mera pertenencia a ellas hasta las actividades de «propaganda» o coordinación realizadas a su favor, es decir, por el mero hecho de ejercitar derechos políticos elementales, resultaban sus autores condenados a la pena prevista en el código en su grado máximo. Elocuente ejemplo del hilo conductor que, a estos efectos, siguió desenrollándose bajo la dictadura.

### **Descomposición del Estado constitucional y reaparición del Estado punitivo**

Del recorrido histórico abocetado se infiere una conclusión: cuando en el organismo político predominan patológicamente sectores minoritarios y cerrados, patrimonializando las instituciones, y fundan su dominio en identidades políticas y organizaciones económicas fundamentalistas y excluyentes, la tensión entre libertad y seguridad se resuelve siempre del lado de la seguridad, aunque lo siga haciendo en nombre de la libertad. Precisamente el propósito de la democracia constitucional como arquitectura jurídico-política garantista fue invertir esta espiral, colocando de forma resuelta los derechos en posición de preferencia<sup>13</sup>. Se confiaba en que el binomio se invirtiese por efecto de las alteraciones sustantivas introducidas en el Estado. La construcción política de la identidad colectiva había de encuadrarse en parámetros abiertos y pluralistas. La toma y el ejercicio del poder institucional debían ser consecuencia de procesos participativos, respetuosos con los derechos políticos, donde la competencia no falseada entre fuerzas de signo diverso fuese decidida por la ciudadanía sin exclusiones. La concentración del poder económico-social en pocas manos, antesala del autoritarismo del Estado, debía interrumpirse a través de procedimien-

---

<sup>13</sup> Afirmando, por consiguiente, la aporía existente entre las exigencias del Estado constitucional y su defensa por medios punitivos de excepción, Luigi FERRAJOLI: *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Roma-Bari, Laterza, 2004, p. 852.

tos redistributivos, que garantizaran las dosis de homogeneidad socioeconómica y moral imprescindibles para el mantenimiento de una democracia plural. Abriendo la participación, democratizando las instituciones, pluralizando la identidad colectiva, garantizando considerables dosis de igualdad material y sujetando el ejercicio del poder a un derecho racional, tanto formal como materialmente, por responder a fines de garantía de derechos, se pensaba que el dilema estructural libertad/seguridad podría encararse de forma razonable en lo sucesivo.

Como es sabido, España no se homologa a este modelo del Estado constitucional hasta 1978. Y lo hace como gran conquista de la democracia frente a la dictadura, aun con notorios arrastres. Se abre la participación, se consagra la libertad de cultos, se establece un régimen de legalidad, se declaran los derechos y se garantizan libertades vinculadas al mundo laboral y la participación política, todo ello sobre la base de un pacto entre capital y trabajo que servía de sustento legitimador. Sin embargo, no se depuran las responsabilidades criminales de la dictadura y se conservan sus estructuras burocráticas, judiciales, militares y policiales, que en su práctica institucional imprimen inercias nada garantistas. Con todo, a mediados de los años ochenta, el Estado español comienza a estabilizarse como democracia liberal representativa comparable, en sus logros, tendencias y contradicciones, al resto de Estados europeos occidentales. Comparte así con ellos, a grandes rasgos, su última evolución, destacando el grado de desmovilización social que se cobró la estabilización democrática<sup>14</sup>. Si algo singularizó la experiencia estatal española en lo que concierne a la tensión entre libertad y seguridad fue la necesidad de afrontar la gravísima y persistente, aun localizada, amenaza terrorista de ETA. Junto a la eficaz actuación reglada de fuerzas de seguridad y tribunales de justicia, conocimos así tanto la funesta desviación del terrorismo de Estado como una legislación antiterrorista sumamente invasiva, cuyos efectos positivos en el plano político friccionan con la cultura de la excepcionalidad que contribuyó a alentar.

En esta posición y con este bagaje se entra en el ciclo histórico abierto en 2008. Con la crisis económica sirviendo de pretexto, he-

---

<sup>14</sup> Emmanuel RODRÍGUEZ: *¿Por qué fracasó la democracia en España? La transición y el régimen del 78*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2015, p. 23.

mos comenzado a asistir a la aceleración del proceso de desmontaje del Estado constitucional. La contradicción de partida entre la concentración del poder propia del capitalismo y la federalización del poder propia de la democracia, que afecta a todas las democracias liberales europeas, comienza a desenlazarse con una grave crisis democrática. En efecto, la concentración del poder socioeconómico se deja sentir de forma cada vez más sensible en el ámbito institucional, suscitando un proceso paralelo de concentración de poder en el Ejecutivo, quiebra práctica del parlamentarismo, politización de la justicia y depresión de las garantías legales frente a los desafueros del poder público. La historia actual de los países europeos, muy en especial de los del sur mediterráneo, corrobora esta tendencia con exactitud. El abuso de la legislación por decreto, incluso para abordar asuntos de estructura; la reducción de la autonomía de los cuerpos intermedios, muy en especial de los municipios; las reformas electorales en el sentido de achicar el pluralismo en nombre de la gobernabilidad, o la creciente verticalización de los organismos políticos y su integración forzosa en un marco supranacional nada democrático son síntomas, bien a la vista, de esta dirección evolutiva neocentralista, que no se explica tanto por razones de emergencia frente a una crisis económica como por propósitos de mutación constitucional.

La traducción institucional de la concentración del poder socioeconómico no sólo se deja sentir en esta tendencia autoritaria. También se aprecia en el despliegue de políticas dirigidas a consolidar la acumulación, disparando como consecuencia las desigualdades. Los recortes padecidos por los servicios públicos, destinados a convertirlos en último recurso a disposición de las capas populares, mientras las capas medias huyen a la aseguración privada, o el ataque permanente a la progresividad fiscal, tratando de apoyar la mayor parte de la financiación pública en los impuestos al consumo, componen dos líneas de evolución social en esta dirección de recrudescimiento de las desigualdades económicas.

Con semejantes tendencias se está logrando fundar entre nosotros, bajo la normatividad formal cada vez menos vinculante de las Constituciones garantistas posdictatoriales, un nuevo tipo de sociedad: no la cooperativa y solidaria propia del Estado social y democrático, sino la que está denominándose «sociedad neoliberal», autoritaria en lo político y desigual en lo económico. Este proceso de

transformación radical, que comienza a penetrar en la letra constitucional, está siendo traumático, por subvertir el orden y los pactos acordados, y tropieza, por consiguiente, con numerosas resistencias. La principal ha procedido de la ciudadanía. Ciertamente es que el elemento social que daba sentido a los Estados constitucionales, una ciudadanía activa, organizada y consciente en la defensa de sus derechos, se encontraba prácticamente desmantelado, pero la intensidad de la agresión sufrida ha provocado su relativa rearticulación, con efectos tan impactantes como la alteración del sistema de partidos en países como España, Francia, Italia o Grecia. Pero la respuesta del *establishment* ante las consecuencias de sus políticas ha sido la del repliegue y la reacción represiva. Y la nueva disciplina de la seguridad ciudadana da testimonio de ello.

En efecto, es en el entrecruce de estas líneas —neocentrismo autoritario, desigualdad económica, contestación ciudadana— donde hay que colocar respuestas normativas como la actual LOPSC, la reciente reforma del Código Penal o la planeada Ley Orgánica de Seguridad Nacional (LSN). En lo que hace a la LOPSC, supone un refuerzo notable de los poderes gubernativos. No sólo es que las frecuentes expresiones indeterminadas, que nos devuelven a la vieja filosofía del «orden público», permitan un ejercicio discrecional de las facultades policiales limitativas de derechos; es que la cantidad ingente de tipos previstos en la ley atribuye a la Administración la resolución de muchos ilícitos cometidos en el ejercicio de los derechos políticos, apartando de este modo la intervención de la justicia, siempre provista de mayores garantías. El blindaje de los aparatos policiales llega a la famosa interdicción de fiscalizar sus actuaciones con medios de reproducción audiovisual. Procede, asimismo, a una restricción sustantiva de los derechos de reunión y manifestación, cuyo ejercicio impide en la práctica sin previa comunicación. Y el importe desmesurado de sus sanciones, que puede alcanzar, en el caso de las graves, los 60.000 euros, persigue generar un «efecto desaliento» que prevenga, no la comisión de infracciones, sino la misma protesta social, factor fundamental para la salud de un régimen constitucional.

A ello deben añadirse las novedades introducidas en el Código Penal. En un ejemplo de legislación de clase, se criminalizan irrisorios ilícitos populares, como los pequeños fraudes a la Seguridad Social cometidos por los trabajadores, mientras se garantiza la im-

punidad de los grandes defraudadores de la Hacienda Pública. A su vez, los delitos contra el orden público se tipifican con calculada ambigüedad, han visto ampliado su radio de acción a formas indirectas de participación y son conminados con sanciones claramente desproporcionadas, limitándose también con ello, por esta otra vía, el derecho de manifestación.

Este proceso se ve coronado por la LOSN, todavía en fase de proyecto. Se regulan en ella nuevos estados de excepción, durante los cuales se legitimaría una suerte de dictadura del Ejecutivo. Que esta novedad legislativa haya sido presentada en los medios como un dispositivo creado para prevenir el secesionismo catalán da buena muestra, a mi entender, de cómo toda la espiral represiva que consume puede volverse, despertando nuestra infausta tradición punitivista, contra el inexistente «enemigo interior».

